

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

HYVINVOINTIA YHTEISTYÖN KEINAIN RUOVEDELLÄ

Tapaustutkimus kunnan roolin muutoksesta

Pipsa Salkosalo
Pro Gradu -tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Huhtikuu 2015

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tekijä:	Pipsa Salkosalo
Tutkielman nimi:	Hyvinvointia yhteistyön keinoin Ruovedellä. Tapaustutkimus kunnan roolin muutoksesta.
Pro Gradu -tutkielma:	91 sivua + 1 liitesivu
Palautettu:	Huhtikuu 2015
Ohjaaja:	Professori Arto Haveri
Toimeksiantaja:	Pirkanmaan liitto
Avainsanat:	sote-uudistus, kunnat, hyvinvointivaltio, kansalaisyhteiskunta, hyvinvointivastuu, hyvinvointipolitiikka, hyvinvointijohtaminen, poikkihallinnollisuus, verkostot, kolmas sektori, valtionohjaus, kuntastrategia, hyvinvointikertomus

Sote-uudistus oli vuonna 2015 päättyneen hallituskauden suurin Suomen kuntakenttää ja kuntien hyvinvointijohtamista koskettavista uudistuksista. Kunnissa sote-uudistus on aiheuttanut kysymyksiä siitä, miten uudistus tulee vaikuttamaan kunnan rooliin ja hyvinvointivastuutehtävään, jos kuntien vaikutusmahdollisuudet sote-palveluihin jäävät uudistuksen myötä heikoiksi.

Hyvinvoinnin edistäminen yhdistetään yleisesti Suomen julkisen sektorin eli hyvinvointivaltion yhdeksi tärkeimmäksi tehtäväksi. Suomalainen julkishallinto on käynyt läpi suuria hallinnollisia uudistuksia viime vuosikymmenien aikana (byrokratia, NPM, governance), joiden myötä valtiokeskeisestä institutionaalisesta hyvinvointivaltiosta on siirrytty kohti pluralistista hyvinvointiyhteiskuntaa, jossa vastuu hyvinvoinnista on eriytynyt monille toimijoille. Hyvinvointivaltion vastuuta hyvinvoinnista on pitkän aikaa siirretty yhä suuremmissa määrin kunnille, kansalaisyhteiskunnalle ja yksilöiden vastuulle. Tätä suuntausta tuki myös 1990-luvun alussa tapahtunut tiukan valtionohjauksen purkaminen. Sote-uudistus antaa kuitenkin viitteitä siitä, että valtion haluaa kiristää otettaan tulevaisuudessa julkisten hyvinvointipalveluiden järjestämisessä.

Kunnissa hyvinvoinnin edistäminen on nähty perinteisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden tehtäväksi, mutta sen monimutkaisen luonteen, ilkeiden ongelmien ja toimintaympäristön muutoksen takia, ne eivät pysty vastaamaan hyvinvointivastuuseen pelkästään sote-palveluiden avulla. Kunnan eri hallinnon alojen on tehtävä yhteistyötä hyvinvoinnin edistämiseksi, ja hyvinvointipolitiikan ja -johtamisen tulee olla kunnissa kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen prosessi, niin strategisella kuin toimeenpanevalla tasolla. Tämä vaatii pysyviä hyvinvointia edistäviä hallinnollisia rakenteita, mutta myös yhteistyötä niin kunnan sisällä poikkihallinnollisesti kuin myös sektorirajat ylittävästi alueen muiden toimijoiden kanssa.

Se millä tavalla kunnat toteuttavat hyvinvointipolitiikkaansa on yksi kuntien strategisen johtamisen kysymyksistä. Hyvinvoinnin edistämisessä erityisesti kolmannen sektorin toimijoilla on tärkeä rooli ihmisten aktivoijina, yhteisöllisyyden edistäjinä ja ilkeiden ongelmien ennaltaehkäisijöinä. Tämän vuoksi kolmannelle sektorille on kuntien taloudellisen liikkumavaran kaventumisen myötä säilytetty yhä enemmän vastuuta hyvinvointipalveluiden tuottamisesta. Kenellä siis on vastuu hyvinvoinnista? Onko vastuu valtiolla ja kunnilla julkisrahoitteisina toimijoina vai vapaaehtoisvoimin toimivilla järjestöillä? Mikä on tässä yhtälössä yksilön vastuu oman hyvinvointinsa avaintekijänä?

Näitä kysymyksiä käsitellään myös tämän tutkimuksen empiirisessä osassa, jossa tarkastellaan miten Ruoveden kunta pystyy vaikuttamaan asukkaidensa hyvinvointiin. Ruoveden kunnan tämän hetkistä tilannetta tutkimalla saadaan suuntaviivoja siitä, miten sote-uudistus ja muut toimintaympäristön tulevat muuttamaan Ruoveden kunnan ja myös muiden kuntien roolia hyvinvoinnin edistämisessä.

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	4
1.1 Sote-uudistus tutkimuksen taustalla.....	5
1.2 Tutkimustehtävä ja -menetelmät.....	6
1.3 Tutkielman rakenne.....	10
2 HYVINVOINTIVALTIOSTA HYVINVOINTIKUNTIIN	13
2.1 Valtion ja kuntien suhde muutoksessa	13
2.2 Julkishallinnon uudistukset muutoksen taustalla	16
2.3 Kansalliset kunnallisen hyvinvointipolitiikan ohjausvälineet.....	18
3 HYVINVOINTI KUNTAJOHTAMISEN KESKIÖSSÄ.....	29
3.1 Hyvinvoinnin monimutkaistuminen hyvinvointityön haasteena	30
3.2 Hyvinvointipolitiikka ja -johtaminen kunnissa.....	35
3.3 Hyvinvoinnin edistäminen strategioilla ja tiedolla	38
3.4 Kolmas sektori mukana hyvinvoinnin edistämisessä.....	46
3.5 Kenellä on vastuu hyvinvoinnista?	56
4 MILLAINEN ON RUOVEDEN KUNNAN ROOLI HYVINVOINNIN EDISTÄMISESSÄ?	59
4.1 Hyvinvoinnin edistäminen hyvinvointikunnan tehtävänä.....	61
4.2 Hyvinvointikunnan erilaiset roolit	63
4.2.1 Kunta hyvinvoinnin mahdollistajana	64
4.2.2 Kunta hyvinvointipalveluiden tarjoajana	70
4.2.3 Kunta verkoston koordinoijana	76
4.3 Miten Ruoveden kunnan rooli tulee muuttumaan tulevaisuudessa?	82
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	84
LÄHTEET.....	87

1 JOHDANTO

Suomen on vallannut 2000-luvulla hyvinvointibuumi, joka jakaa mielipiteitä niin puolesta kuin vastaan: fitness ja maratonit, karppaus ja diettaus, superfood ja slowfood. Listaa pinnalla olleista hyvinvointitrendeistä voisi jatkaa vaikka kuinka pitkään. Buumissa ei ole kyse vain hyvän fyysisen kunnon tavoittelusta, vaan kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista on tullut tavoiteltava elämäntapa. Tässä elämäntavassa päämääränä on päivittää itsestään parempi versio Minä 2.0, joka kehittää itseään vapaa-ajallaan, on tuottava ja tehokas työntekijä työajallaan, ja joka rasittaa julkista palvelujärjestelmää mahdollisimman vähän elinaikanaan. Jos 1990-luvun lama muistetaan keskiolutkuppiloista, topless-baareista ja kirppareista, onko hyvinvoinnin tavoittelusta tullut nykyisen laman symboli? (Valkama 2014.)

Hyvinvoinnista on noussut valtakunnallinen trendi, joka näkyy niin yksilön kuin yhteiskunnankin tasolla. Yksilöiden kiinnostus omasta hyvinvoinnista on lisääntynyt, mikä näkyy esimerkiksi erilaisen aktiivisuusrannekkeiden ja geenitestin yleistymisestä Suomessa. Tämä trendi näkyy myös elinkeinorakenteessa, sillä terveysteknologia on noussut suurimmaksi huipputekniikan ventialaksi Suomessa ja liikunta-alalla on enemmän nuoria kasvuyrityksiä kuin muilla aloilla. Myös työhyvinvointiin kiinnitetään enemmän huomiota kuin koskaan. (Suomen itsenäisyyden juhlarahasto 2015.) Hyvinvoinnin tavoittelun taustalla on yhteiskunnallinen murros, jota Sitra (2014) nimittää suureksi vallan uusjaoksi. Tämän murroksen vuoksi hallinnossa, taloudessa ja demokraattisessa järjestelmässä kuohuu yhteiskunnallisesti lähes päivittäin. Murroksen taustalla on nähtävissä suuntaus yksilön voimaannuttamisesta ja vallan lokalisaatiosta. Sitran mukaan vallan uusjaossa on kyse paikallisuuden ja yksilön vastuun korostamisesta.

Jos valta ja vastuu hyvinvoinnista jakautuvat yhä enemmän valtiolta paikallistasolle ja yksilöille, herää kysymys siitä, miten paikallistasolla reagoidaan kasvaneeseen vastuuseen? Miten julkinen sektori pystyy edistämään hyvinvointia? Vaikka hyvinvointia tavoitellaan ehkä enemmän kuin koskaan, ovat Suomessa terveyserot edelleen kuitenkin korkeita. Sen vuoksi terveysongelmien ennaltaehkäisyyn ja terveyden tasa-arvoiseen jakautumiseen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota, mikä vaatii toimivaa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää, mutta myös hyvinvointia edistävien tekijöiden tunnistamista yhteiskuntapolitiikan eri aloilla. Nykymuodossa Suomen sote-palvelujärjestelmä ei ole pystynyt kaventamaan terveyseroja parhaalla mahdollisella tavalla, minkä vuoksi sen uudistaminen on nostettu yhdeksi tärkeimmistä valtakunnallisista hankkeista. (Mikkonen 2015, 6.)

1.1 Sote-uudistus tutkimuksen taustalla

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne uudistus oli vuonna 2015 päättyneen hallituskauden suurin Suomen kuntakenttää ja kuntien hyvinvointijohtamista koskettavista uudistuksista. Tuttavallisemmin sote-uudistusta tai sotea on valmisteltu lähes kymmenen vuotta, ja se on ollut sinä aikana säännöllisesti esillä niin mediassa kuin poliitikkojen, virkamiesten ja kansalaisten huulilla.

Uudistus käynnistettiin kun koettiin, ettei nykyinen sote-järjestelmä pysty vastaamaan kasvavaan palveluntarpeeseen väestön ikääntyessä. Nykyisin sote-palveluista vastaa noin 200 erilaista kunnallista organisaatiota, jotka sekä järjestävät että tuottavat palvelut. Vaikka palveluorganisaatioiden määrä on suuri, on pääsy palveluihin heikentynyt paikoin huolestuttavasti. Sote-uudistuksen tavoitteena on ollut muuttaa palvelurakennetta siten, että se turvaisi kaikille suomalaisille tasavertaiset sote-palvelut asuinpaikasta riippumatta. (sosiaali- ja terveysministeriö 2015.) Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on uudistuksen suunnitteluprosessin aika ollut esillä useita erilaisia vaihtoehtoisia sote-malleja. Kaikissa malleissa yhteistä on kuitenkin ollut se, että kuntien päätösvaltaa ja vastuuta sote-palveluiden tuottamisessa ja järjestämisessä on tavalla tai toisella rajoitettu.

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen uudeksi sote-järjestämislaiksi 4.12.2014, mutta se kaatui perustuslaillisiin ongelmiin. Helmikuussa 2015 eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta valmisteli uutta kuntayhtymämuotoista sote-mallia, joka korjaisi edellisen mallin kuntien itsehallintoon ja demokratiaan liittyvät ongelmat, mutta perustuslakivaliokunta antoi kuitenkin toistamiseen hylkäävän lausunnon kyseisestä mallista. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta päätti 5.3.2015, ettei sillä ole edellytyksiä jatkaa tällä valtuuskaudella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain käsittelyä (STM 2015a.) Sote-uudistus siirtyi seuraavan hallituskauden asialistalle.

Pyyntö tämän pro gradu -tutkielman tekemiseen tuli Pirkanmaan liitolta, joka on Pirkanmaan maakunnan, ja sen 22 kunnan väestön ja elinkeinoelämän edunvalvoja ja yhteistyöorganisaatio (Pirkanmaan liitto 2015). Pirkanmaan liitossa, kuten kunnissa yleisestikin, sote-uudistus on herättänyt paljon kysymyksiä siitä, miten sote-uudistus tulee vaikuttamaan totuttuun kunnan rooliin ja sen tehtäviin. Vastuiden siirtymisen myötä yksittäisten kuntien vaikutusmahdollisuudet palveluihin ja niiden kustannuksiin jäävät heikoiksi (Savolainen 2014). Kuitenkin kunnilla on muun muassa kuntalain (365/1995) 1§:n ja terveydenhuoltolain (1326/2010) 12§:n mukaan vastuu asukkaidensa hyvinvoinnista ja terveydestä sekä niiden edistämisestä. Perinteisesti hyvinvointivastuuseen vastaaminen on nähty juuri sosiaali- ja terveyspalveluiden tehtävänä, joten kunnat pitävät ongelmana sitä, että sote-uudistuksen myötä merkittävä osa näiden palveluiden päätösvallasta siirtyisi kunnan ulottumat-

tomiin. Niille jäisi kuitenkin lainmukainen vastuu kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä. (Kuntaliitto 2014.)

Myös sosiaali- ja terveysministeriö (2015b) painottaa kuntien vastuuta hyvinvoinnin edistämässä siinäkin tapauksessa, jos sote-uudistus tulevaisuudessa toteutuu: ”Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen säilyy ensisijaisesti kuntien tehtävänä. Ihmisten hyvinvointia ei edistetä yksin sosiaali- ja terveydenhuollon keinoin, vaan siihen vaikutetaan liikenteen, yhdyskuntarakenteen, liikunnan ja muiden kunnan toimialojen yhteistyöllä. Uuden järjestämislain mukaan kuntien ja sote-alueiden on arvioitava etukäteen päätösten vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen.”

1.2 Tutkimustehtävä ja -menetelmät

Tämän tutkimuksen tavoitteena tutkia, **miten sote-uudistuksen toteutuminen tulisi vaikuttamaan kunnan roolin hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta, jos kuntien vastuuta ja päätösvaltaa sote-palveluiden tuottamiseen ja järjestämiseen tullaan rajoittamaan?** Perinteisesti hyvinvoinnin edistäminen on nähty sosiaali- ja terveyspalveluiden tehtävänä, mutta jos kunnat menettävät päätösvaltansa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä, on niiden vastattava lain asettamaan hyvinvointivastuuseen uusin keinoin.

Tapaustutkimuksen kohteena tutkielmassa on Ruoveden kunta, jonka sosiaali- ja terveyspalvelut (ympäristöterveydenhuolto ja päivähoidon lukuun ottamatta) on tuottanut isäntäkuntamallilla naapurikaupunki Virrat vuodesta 2012 lähtien (Ruoveden kunta 2013, 2). Ruoveden kunnassa hyvinvointipalvelut on jo tuottamisvastuun osalta siirretty osittain Virtain kaupungille, minkä vuoksi kunta sopii hyvin tutkimukseni kohteeksi. Lisäksi kuten monissa muissakin pienissä maaseutumaisissa kunnissa tällä hetkellä, myös Ruoveden kunnan taloudellinen tilanne on haastava hyvinvoinnin edistämisen kannalta. Siksi uskon, että Ruovedeltä saatuja tuloksia voitaisiin hyödyntää muissa vastaavassa tilanteessa olevissa kunnissa. Kunnanvaltuusto onkin hyväksynyt taloudellisen tilanteen parantamiseksi kolmen vuoden talouden tasapainottamisohjelman 3,5 miljoonan tasapainottamistavoitteella, jonka tarkoituksena on turvata kunnan jatko itsenäisenä kuntana. (Ruoveden kunta 2014.)

Tarkastelen tässä tutkielmassa Ruoveden kunnan tämän hetkisiä hyvinvointijohtamisen keinoja ja sen painopistealueiden muutoksia, reflektoiden niitä kunnassa tapahtuneisiin toimintaympäristön muutoksiin (talousongelmat, isäntäkuntamalli ja tulevaisuuden sote-uudistus). Ruoveden kunnan tilannetta tutkimalla saadaan lisää ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä, sekä kuvaus siitä, miten hyvinvointia edistetään pienessä taloudellisten haasteiden kanssa kamppailevassa kunnassa. Vaikka

yksittäistä tapausta tutkimalla ei saada laajasti yleistettäviä tutkimustuloksia. Uskon kuitenkin, että tästä tutkimuksesta saaduista tuloksista voisi olla hyötyä Ruoveden kunnan hyvinvointijohtamiselle, mutta myös vastaavassa tilanteessa oleville muille kunnille. Ruoveden kunnan tämän hetkistä tilannetta tutkimalla voidaan saada myös suuntaviivoja siitä, miten ainakin pienten kuntien rooli tulee sote-uudistuksessa muuttumaan, mutta myös siitä miten tällaisessa tilanteessa oleva kunta pystyy edistämään asukkaidensa hyvinvointia.

Tavoitteenani on Ruoveden tapauksessa kartoittaa niitä keinoja, joilla Ruovedellä vastataan hyvinvointivastuuseen muuttuneessa ja taloudellisesti haastavassa tilanteessa. Ennen kaikkea uskon tuloksista olevan hyötyä Ruoveden kunnan strategisen työn tukena, mutta uskon myös, että Ruovedeltä saatuja tuloksia tulkitsemalla voidaan saada suuntaviivoja siitä, millaiseksi yksittäisen kunnan rooli tulee muuttuman sote-uudistuksen myötä. Ruoveden kunnan tilannetta tutkimalla saadaan myös kuvaus siitä, millaisena hyvinvoinnin käsite ymmärretään ja millainen tilanne hyvinvointijohtamisessa ja hyvinvoinnin edistämisessä, on yksittäisessä maaseutumaisessa taloudellisissa vaikeuksissa olevassa kunnassa.

Tarkastelen tutkimuksessa siis hyvinvointijohtamista ja hyvinvoinnin edistämistä. Olen valinnut aiheen tarkasteluun kunnan johtavien viranhaltijoiden, kunnallispolitiikkojen ja kolmannen sektorin edustajien näkökulman, joten käsittelen hyvinvointityötä tutkimuksessa strategisena poikkihallinnollisena ja sektorirajat ylittävänä toimintana. Tutkin aihetta seuraavanlaisten tutkimuskysymysten kautta. Tutkimuksessani on yksi pääongelma, joka jakautuu useampaan alaongelmaan:

Millainen on Ruoveden kunnan rooli hyvinvointijohtamisessa? Miten sote-uudistus tulee vaikuttamaan kunnan rooliin?

- Mitä hyvinvointi on? Mitkä asiat siihen vaikuttavat?
- Miten kuntalaisten hyvinvointiin voidaan vaikuttaa kunnan toimesta?
- Miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet Ruoveden kunnan rooliin hyvinvointijohtamisen näkökulmasta?
- Miten kunnan suhteet muihin toimijoihin ovat muuttuneet toimintaympäristön muutoksissa?
- Miten hyvinvointikertomusta on hyödynnetty Ruovedellä hyvinvointijohtamisessa?

Rajaan tutkimuskysymysten asettelussa tutkimukseni ulkopuolelle itse sote-uudistuksen tarkastelun ja käsittelen sitä vain annettuna ennakoasetelmana. Keskityn tutkimuksessa oletettuun sote-uudistuksen jälkeiseen tilanteeseen, jossa kuntien täytyy lähteä edistämään asukkaitensa hyvinvoin-

tia ilman vahvoja vaikuttamismahdollisuuksia sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen. Ruoveden tapauksessa keskityn jo tehdyn isäntäkuntamallin ja talouden tasapainottamissuunnitelman jälkeiseen tilanteeseen ja näistä aiheutuneisiin muutoksiin. En siis tutki sote-uudistuksen tai Ruovedellä tehtyjen muutosten taustalla olevia syitä.

Syy, miksi rajaan sote-uudistuksen vaiheiden tarkastelun tämän tutkielman ulkopuolelle ja pyrin hahmottamaan vain sen vaikutuksia kunnan rooliin ja hyvinvointijohtamiseen, johtuu erittäin nopeasti muuttuvasta sote-uudistuksen valmistelun vaiheista. Tämän tutkielman toteuttamisen ajankohta on ollut erittäin ainutlaatuinen ja haastava, sillä epätietoisuus sote-uudistuksen palvelurakennemuksista ja ylipäättään koko uudistuksen toteutumisesta on leimannut viimeisen hallituskauden aikaista keskustelua niin valtakunnan kuin aluetason politiikassakin vuosien 2014–2015 aikana. Sote-uudistuksen valmistelu ja selvitystyöt etenivät ensin hitaasti, mutta viimeisten vuosien aikana sote-uudistuksen valmistelussa otettiin loppukiri, jotta se saataisiin valmiiksi ennen vuonna 2015 päättyneen hallituskauden loppua. Laskin, että sote-uudistuksen valmisteluprosessin aika on esitetty 12 erilaista sote-mallia, joista neljää erilaista käsiteltiin jo tämän tutkielman kirjoittamisprosessin aikana. Tämän vuoksi koin järkeväksi jättää itse sote-prosessin ja yksittäisen sote-mallin tarkastelun tämän tutkielman ulkopuolelle.

Uskon, että toteutettiin valtakunnallista sote-uudistusta tulevaisuudessa tai ei, tai oli sen malli millainen tahansa, on tälle tutkimukselle tilausta. Kunnilla on vastuu asukkaidensa hyvinvoinnista riippumatta siitä missä muodossa sote-palvelut järjestetään. Hyvinvointiin vaikuttava niin monet sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkopuoliset seikat, minkä vuoksi mielestäni on tärkeää ja mielenkiintoista tutkia sitä, kuinka kunnat pystyvät edistämään asukkaidensa hyvinvointia muilla palvelusektoreilla. Lisäksi valtakunnallinen taloudellinen tilanne tulee pakottamaan yhä useamman kunnan miettimään uudelleen sote-palveluiden järjestämistä oman kuntaorganisaation ulkopuolella, jos sote-uudistusta ei seuraavienkaan hallituskausien aikana toteuteta.

Tutkimusmenetelmät

Tutkielman menetelmät ja aineisto pohjautuvat tekemiini tutkimusstrategisiin valintoihin. Valitsin tutkimusstrategiakseni kvalitatiivinen tapaustutkimus (case study research), sillä uskon sen vastaavan parhaiten tutkielmani aihetta ja tutkimukselle asettamiani tavoitteita. Teoreettiseen viitekehyksen pohjana käytän jo olemassa olevia tieteellisiä aineistoja, mutta case-tapausta koskevan empiirisen aineiston keräsin haastatteleamalla Ruoveden kunnan johtavia viranhaltijoita, kunnan poliittista johtoa ja järjestöaktiiveja.

Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedonhankintaa, jossa aineiston tarkoituksena on todellisen elämän kuvaaminen. **Aineiston kerätään usein luonnollisissa ja todellisissa tilanteissa siten, että tutkija käyttää apunaan laadullisia metodeja.** Laadullisessa tutkimuksessa, kuten tässäkin tutkimuksessa, lähtökohtana ei ole teorian tai hypoteesin testaaminen vaan aineiston monitahoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2007, 157, 160.)

Tässä tutkielmassa onkin kyse toiminnan merkityksen ymmärtämisestä, joita tulkitseen tapaustutkimuksen keinoin. Tapaustutkimuksessa tutkitaan yksittäistä rajattua kokonaisuutta, josta haetaan yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa. Tapaustutkimuksessa pyritään lisäämää ymmärrystä tietystä ilmiöstä pyrkimättä kuitenkaan yleistettävään tietoon. Menetelmällä saadaan kuitenkin syvällistä ymmärrystä kyseisestä case-tapauksesta. Tapaustutkimuksen tapaukseksi valitaan tyypillisesti yksittäinen yksilö, ryhmä tai yhteisö, joiden luonnetta ja prosesseja tutkitaan yhteydessä ympäristöön. Tapauksesta saaduista tuloksista voidaan ottaa oppia vastaavissa tutkimusprosesseissa ja saatua tietoa voidaan mahdollisesti soveltaa myös muualla. Lisäksi yksittäistapauksen tuloksia voidaan käyttää apuna suunniteltaessa aihetta koskevia laajempia tutkimuksia. (Hirsjärvi ym. 2007, 130–13, Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Tässä tutkimuksessa olen toteuttanut aineiston keräämisen teemahaastattelumenetelmällä. Valitsin haastattelun tiedonkeruumenetelmäksi siitä syystä, että tutkimukseni aiheena on suhteellisen vähän kartoitettu alue, johon on vaikeaa tietää etukäteen vastauksia. Silloin eduksi on, että aineiston keruuta voidaan säädellä joustavasti tilanteen edellyttämällä tavalla. Haastattelussa on myös helppo pyytää perusteluja esitetyille mielipiteillä ja näin syventää aiheesta saatavia tietoja. (Hirsjärvi ym. 2007, 199–200.) Teemahaastattelun etuna on myös se, että siinä haastateltavaksi voidaan valita ne henkilöt, joilla haastateltava kokee olevan parhaat tiedot ja kokemus tutkittavasta ilmiöstä ja aiheesta. Haastateltavat voidaankin valita tutkimukseen tarkoituksenmukaisella otannalla, kuten itse tein, eikä satunnaisotantaa käyttäen. (Hirsjärvi ym. 2007, 160, Tuomi & Sarajärvi 2009, 74.)

Tähän tutkimukseen valitsin kuusi haastateltavaa Ruoveden kunnan johtavien viranhaltijoiden, kunnallispolitiikkojen ja järjestöaktiivien joukosta. Haastateltavistani neljä kuudesta (4/6) työskentelee Ruoveden kunnan viranhaltijoina, kolme kuudesta (3/6) toimii tai on toiminut aktiivisesti kunnallispolitiikassa ja neljä kuudesta (4/6) toimii järjestöaktiiveina kunnassa. Toteutin haastattelut tammi-kuun 2015 alkupuolella Ruovedellä noin tunnin mittaisina kahdenkeskinä haastatteluina, jotka nauhoitin jatkokäsittelyä varten. Haastattelujen kulku perustui ennalta suunnittelemiini teemoihin, jotka lähetin myös etukäteen sähköpostilla haastateltaville. Teemat pohjautuivat teoreettisesta viite-

kehyksestä esiin nousseisiin teemoihin, joiden muutoksilla on ollut teorian pohjalta vaikutuksia hyvinvointitehtävän muotoutumiseen kunnissa. Teemani olivat hyvinvointi, yhteistyö ja johtaminen, sekä hyvinvointijohtamisen resurssit ja välineet. Haastatteluissa käytin apuna etukäteen suunnittelemaani teemahaastattelurunkoa, mutta kysymykset vaihtelivat hieman haastateltavan ja keskustelun kulun mukaan, kuten teemahaastattelun luonteeseen kuuluun. Teemahaastattelurunko on nähtävissä tämän tutkielman lopussa liitteenä.

Kerätyn aineiston analysoinnin haastattelujen litteroinnin jälkeen sisällönanalyysin avulla, jota pidetään laadullisen tutkimusaineiston analysoinnin perusmenetelmänä. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä yhdistellään käsitteitä ja saadaan näin vastaus tutkimustehtäviin. Tässä tutkimuksessa analyysissä on kyse teoriaohjaavasta analyysistä, sillä analyysissä on teoreettisia kytkeitä, mutta ne eivät pohjautu suoraan teoriaan, vaan teoria on toiminut pikemminkin apuna analyysin tekemisessä. Aineistopohjaisessa analyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta teoriaohjaavassa aineistotoolianalyysissä aikaisemmin hankittu teoreettinen tieto ohjaa ja auttaa analyysia eklektisesti. Tämän tutkimuksen analyysin tarkoitus ei ole kuitenkaan olla teoriaa testaavaa, vaan paremminkin uusia ajatussuuntia avaavaa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91, 95–97, 112)

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkimukseni rakentuu kahdesta pääosasta: teoreettisesta viitekehyksestä ja empiirisestä tapaustutkimuksesta. Teoreettisen viitekehyksen tarkoituksena on antaa välineet aineiston keräämiseen, sen käsittelyyn ja analysointiin. Tutkimukseni teoreettinen viitekehys muodostuu kahdesta osasta.

Ensimmäinen osa (luku 2) alkaa katsauksella hyvinvointivaltion ja kuntien roolista, niiden suhteesta ja sen muutosten taustalla olevista julkishallinnon uudistuksista (luku 2.1). Tätä tarkastelen sen vuoksi, että sote-uudistus on osa jatkuvaa hyvinvointivaltion ja kuntien vastuunjaon muutosta. Muutoksen taustalla ovat suuremmat julkishallinnolliset uudistukset (hierarkiat, NPM ja governance), jotka ovat muokanneet Suomen julkista sektoria voimakkaasti viimeisten vuosikymmenien aikana (luku 2.2). Kunnilla on ollut tähän asti melko vapaat kädet hyvinvointijohtamisessa. Nyt kuitenkin vaikuttaa siltä, että kuntien toimintavaltaa tullaan rajoittamaan enemmän sote-uudistuksessa ja valtionohjauksen roolia lisätään (STM 2014). Tämän vuoksi koen mielekkääksi tarkastella toisen luvun lopussa sitä, millaisia keinoja valtiolla on ohjata kuntien toimintaa (luku 2.3).

Teoreettisen viitekehyksen toisessa osassa (luku 3) avaan hyvinvointia käsitteenä ja kerron ilkeistä ongelmista, jotka ovat vaikeuttaneet hyvinvoinnin edistämistä (luku 3.1). Hyvinvoinnin määrittely

on mielestäni erittäin tärkeää tämän tutkielman kannalta, koska kaikki tässä tutkielmassa käsitellyt ilmiöt - oli kyse hyvinvointivaltiosta, hyvinvointipolitiikasta, hyvinvointijohtamisesta tai hyvinvointikertomuksesta – ovat vahvasti sidoksissa hyvinvointikäsitteeseen. Ja jos lukija ei ymmärretä mitä tarkoitan hyvinvoinnilla käsitteenä, on vaarana, että muutkin tässä tutkimuksessa käsitellyt ilmiöt tulevat väärinymmärretyksi. Yhtä aikaa kun hyvinvoinnista on tullut monimutkaisempi ilmiö, on pahoinvoinnin syistä tullut yhä vaikeampia ja monimutkaisempia. Sen vuoksi myös hyvinvoinnin edistämisestä on tullut vaikeaa ja monimutkaisempaa. Hyvinvointijohtamisen haasteena on vastata ilkeisiin ongelmiin (wicked problems).

Kerron myös tarkemmin kuntien roolista hyvinvoinnin edistämisestä. Vaikka valtio antaa ohjeita hyvinvointijohtamisen ja -politiikan suunnitteluun, kuntien vastuulle jää hyvinvointipolitiikan toteuttaminen käytännössä. Hyvinvointipolitiikan toteuttaminen on kunnan johdon vastuulla oleva prosessi, ja sen muodot ovat muuttuneet yhtä aikaa julkishallinnollisten uudistusten ja hyvinvoinnin luonteen muuttumisen myötä kohti poikkihallinnollisuutta korostavaa suuntaa (luku 3.2). Tehtävä ei ole aina yksinkertaista ja helppoa, vaan se vaatii johdonmukaisuutta ja suunnittelua. Sen vuoksi kuntien viranhaltijoilla on käytössään erilaisia strategisia työvälineitä, joita kunnat voivat hyödyntää hyvinvointijohtamisen tukena (luku 3.3). Kuntien tulee ottaa huomioon niin hyvinvointia edistävässä strategioissaan kuin myös käytännön hyvinvointityössä alueen muut toimijat, sillä kunta ei pysty hyvinvoinnin monimutkaisen luonteen vuoksi vaikuttamaan kuntalaisten hyvinvointiin yksin. Hyvinvointijohtamisessa on tärkeää tehdä sektorirajat ylittävää yhteistyötä erityisesti kolmannen sektorin toimijoiden kanssa (luku 3.4). Hyvinvointivastuun jakautuessa yhä enemmän moninaisemmalle paikallistason toimijoiden joukolle herää kysymys siitä kenellä on oikeasti vastuu hyvinvoinnista? Kuinka paljon vastuuta voidaan sälyttää kolmannen sektorin toimijoille ja mikä on yksilön vastuu omasta hyvinvoinnistaan? (luku 3.5)

Teoreettisen viitekehyksen jälkeen on tutkimuksen empiirisen tapaustutkimuksen vuoro (luku 4), jossa etsin tuloksia tutkimuskysymyksiin Ruoveden kunnan case-tapauksen kautta. Alkuun esittelen tapaustutkimuksen empiirisen viitekehyksen eli avaan Ruoveden hyvinvointijohtamisen toiminnallisia lähtökohtia (luku 4.1). Tämän jälkeen on aineiston analyysi (luku 4.2), jossa kerron miten haastateltavat Ruoveden kunnassa näkivät hyvinvointikunnan roolin, ja miten kunta pystyy heidän mielestään vaikuttamaan asukkaiden hyvinvointiin. Alaluvuissa kerrotaan miten haastateltavat määrittelivät hyvinvoinnin, sekä miten heidän mielestään kunta pystyy vaikuttamaan asukkaiden hyvinvointiin. He näkivät kunnan ennen kaikkea hyvinvoinnin edistämisessä mahdollisuuksien lujana, palveluiden tarjoajana ja verkoston koordinoijana. Empiirisen viitekehyksen lopuksi pohdin aineis-

toanalyysin pohjalta miten Ruoveden kunnan rooli tulee muuttumaan tulevaisuudessa, jos sote-uudistus toteutuu (4.3)

Tutkielmani päättyy johtopäätöksiin (luku 5), jossa esitän omat tulkintani tutkimuskysymyksen vastaukseksi teoreettisen ja empiirisen viitekehyksen pohjalta. Johtopäätöksissä kerron mielipiteeni siitä, miten kuntien rooli tulee muuttumaan sote-uudistuksen toteutuessa ja miten hyvinvointivastuu tulee jakautumaan sote-uudistuksen toteutuessa uudella tavalla eri toimijoiden kesken.

2 HYVINVOINTIVALTIOSTA HYVINVOINTIKUNTIIN

Hyvinvoinnin edistäminen yhdistetään yleisesti Suomen julkisen sektorin eli hyvinvointivaltion tärkeimmäksi tehtäväksi. Hyvinvointivaltio ei kuitenkaan ole stabiili, vaan hyvinvointivaltion suhteet muiden toimijoiden kanssa ovat jatkuvassa muutoksessa. Itse näen sote- uudistuksenkin olevan osa tätä muutosta, jossa julkisen sektorin toimijoiden vastuu hyvinvoinnista jaetaan uudelleen. Jotta pystymme ymmärtämään sote-uudistuksen taustalla olevaa suurempaa ilmiötä, koen tarpeelliseksi avata seuraavaksi hyvinvointivaltion ja kuntien suhteen muutosta, sekä sen taustalla olevia julkishallinnon uudistuksia.

2.1 Valtion ja kuntien suhde muutoksessa

Hyvinvointivaltioksi kutsutaan suomalaisen yhteiskunnan institutionaalista rakennetta, jolla viitataan julkisen vallan merkittävään vastuuseen kansalaisten hyvinvoinnista. Hyvinvointivaltiossa valtio nähdään tasavertaisen hyvinvoinnin mahdollistajana ja takaajan myös tilanteissa, joissa kansalainen on käyttäytymisellään itse vaarantanut hyvinvointinsa. Julkinen valta vastaa myös kansalaisten hyvinvointiin liittyvien asioiden tiedottamisesta sekä tietoperusteisesta päätöksenteosta. (Saari 2011, 74.)

TAVOITETILA	VALTION LUONNEHDINTA
Sosiaalisten ongelmien ratkaiseminen	Yhteisöllinen valtio
Erilaisten palveluiden tuottaminen	Palveluvaltio
Tasa-arvon edistäminen	Tasoittava valtio
Yhteiskunnallisten olosuhteiden sääntely	Sääntelyvaltio

Kuvio 1. Hyvinvointivaltion toiminnalliset ulottuvuudet (Harisalo & Miettinen 2004, 50).

Harisalo & Miettinen (2004, 49–50) erittelevät hyvinvointivaltion rooleja kuviossa 1. Kuvion mukaan hyvinvointivaltio on ensinnäkin yhteisöllisyyden edistäjä ja tukija, jonka tehtävänä on etsiä ratkaisuja yhteiskunnallisesti merkittäviin vaikeisiin ongelmiin, joista kerron lisää edempänä. Hyvinvointivaltio on toiseksi palveluvaltio, joka tuottaa monia hyvinvoinnin kannalta keskeisiä palveluita kansalaisille, kuten koulu-, sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita. Tasa-arvon edistämisestä on tullut myös yksi hyvinvointivaltion tärkeimmistä arvoista ja tehtävistä, sillä hyvinvointivaltion tulee ta-

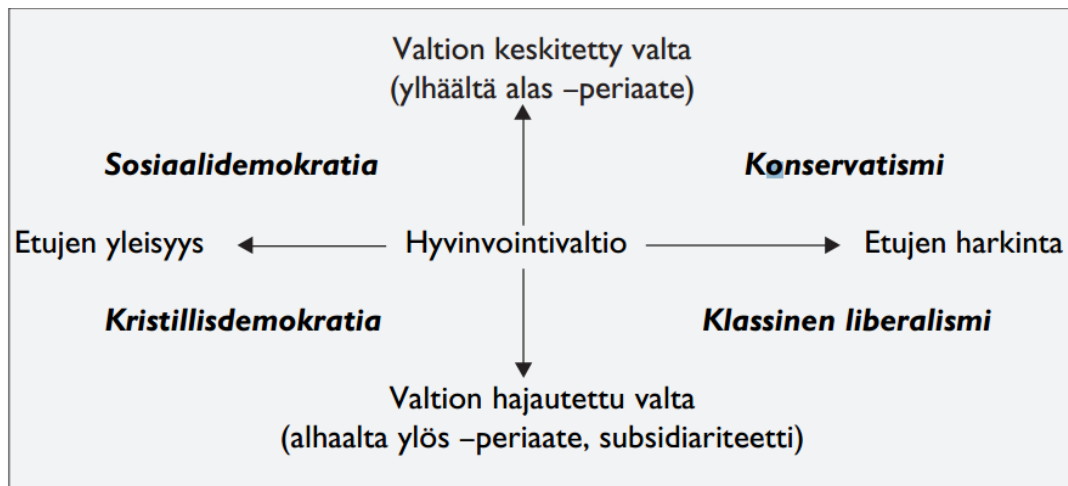
soittaa sosiaalisia ja taloudellisia eroja. Tämä tehtävä on osaltaan sidoksissa kahteen aikaisempaan tehtävään, mutta eroja tasoitetaan lisäksi progressiivisen verotuksen ja tulonsiirtojen kautta. Hyvinvointivaltio on myös sääntelyvaltio, mikä mahdollistaa sen, että julkisille viranomaisille on annettu mahdollisuudet vaikuttaa haluamallaan tavalla ihmisten käyttäytymiseen. Tämä taas osaltaan edesauttaa edellä mainittujen tehtävien toteuttamista. (Harisalo & Miettinen 2004, 49–50.)

Hyvinvointivaltio koostuu kolmesta ulottuvuudesta: aktiivisesta ja toimivasta kansalaisyhteiskunnasta, uudistuvasta julkisesta sektorista, sekä dynaamisesta talouselämästä. Nämä kaikki ulottuvuudet ovat sidoksissa toisiinsa, ja niitä tulisi käsitellä aina yhtenä kokonaisuutena. Järjestötoiminta mielletään yleensä kansalaisyhteiskunnan peruspilariksi, mutta kansalaisyhteiskunta on myös paljon muuta. Se tarkoittaa kaikkea ihmisten yhteisöllisyyttä ja vuorovaikutusta, joka tuottaa sosiaalista pääomaa, jolla on viimeaikoina osoitettu olevat voimakas vaikutus talouselämän toimivuuteen. (Möttönen & Niemelä 2005, 3–4.)

Kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin välissä toimii julkinen sektori, joka tuottaa ja järjestää kansalaisten tarvitsemia palveluja, sekä kantaa huolta perusturvallisuudesta (Möttönen & Niemelä 2005, 6). Suomalaisessa hyvinvointivaltiossa kunnilla on ollut merkittävä rooli julkisen sektorin toimijoina hyvinvointitehtävän toteuttamisessa. Kunnat hoitavat Suomessa tällä hetkellä noin kaksi kolmasosaa julkisen sektorin tehtävistä. Näistä suurin osa on valtion normiohjaukseen perustuvia, mutta kunnat hoitavat myös monenlaisia vapaaehtoisia kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavia tehtäviä. (Pihlajaniemi 2006, 17–19.)

Kunnilla on Suomessa, kuten Pohjoismaissa yleensäkin, merkittävä vastuu hyvinvointipalveluiden tuottamisesta. Kunnat toteuttavat hyvinvointitehtävää kuitenkin valtion asettamien raamien ja reunaehtojen kautta. Kuntien hyvinvointitehtäviä ohjattiin valtion toimesta ennen tiukalla valtion ohjauksella, jotta tehtävät hoidettaisiin kaikkialla yhtä tehokkaasti ja riittävän yhtäläisiä tuloksia tuottaen. Tämä aiheutti kuitenkin sen, että kuntien toimintaa koskeva normista kasvoi räjähdysmäisesti, joka johti lopulta 1980–1990-luvulla tiukan valtionohjaus järjestelmän purkamiseen. (Pihlajaniemi 2006, 17–19.) Tästä kuitenkin lisää vasta edempänä.

Kuntien ja hyvinvointivaltion välistä suhdetta voidaan luokitella Zetterbergin mallin (Harisalo & Miettinen 2004, 46) mukaan. Siinä hyvinvointivaltioita on luokiteltu kahden kriteerin avulla, jotka ovat valtion tarjoamien etujen yleisyys ja harkinnanvaraisuus sekä julkisen vallan keskitys ja hajautus. (Kuvio 2.)



Kuvio 2. Hyvinvointivaltion luokittelu Zetterbergin mukaan (Harisalo & Miettinen 2004, 46)

Suomalainen hyvinvointivaltio on perinteisesti luokiteltu sosiaalidemokraattiseksi hyvinvointivaltioksi, jossa julkinen valta ja hyvinvointivastuu ovat olleet ylhäältä alaspäin johdettua ja valtiokeskeistä (Harisalo & Miettinen 2004, 47). Perinteisessä hyvinvointivaltiomallissa valtion ja kuntien välistä suhdetta voidaan kuvata tilaaja-tuottaja asetelmalla, jossa valtio tilasi hyvinvointipalveluita, jotka kunnat tuottivat. Hyvinvointivaltion ohjausjärjestelmä toimi vahvasti ylhäältä alaspäin ja kuntien toimintaa ohjattiin vahvalla normiohjauksella, jota tuki vahva valtionosuusjärjestelmä.

Tiukkaa valtionohjausta purettiin kuitenkin 1980- ja 1990-luvuilla, mikä vaikutti myös hyvinvointivaltion rooliin. Hyvinvointiyhteiskunta onkin hajautunut, eikä valtio enää vastaa hyvinvointitehtävistä ainoana julkisen vallan käyttäjänä. Zetterbergin mallissa on siis siirrytty sosiaalidemokraattisesta mallista lähemmäksi kristillisdemokraattista mallia. Julkishallintokeskeisestä hyvinvointivaltio-osta on siirrytty monitoimijamalliin, jossa suositaan verkostomaista yhteistyötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Tämän muutoksen myötä julkista valtaa on valunut yhä enemmän valtiolta paikalliselle tasolle: kunnat ovat saaneet hoitaakseen yhä enemmän ennen valtiolle kuuluneita tehtäviä, joilla on suuri vaikutus ihmisten hyvinvointiin. Hyvinvointivaltiosta onkin siirrytty lähemmän hyvinvointikuntia. (Möttönen & Niemelä 2005, 3, 32–33.)

Vastuuta hyvinvoinnista on siirretty siis yhä paikalliselle tasolle. Pluralistisessa hyvinvointiyhteiskunta-ajattelussa paikallisen tason merkitys korostuu. Valtion tehtävänä on tässä ajattelussa paikallisten toimijoiden tukeminen tuottamalla tiedollisia kannusteita ja tarjoamalla taloudellisia resursseja. Ideana tässä on, perinteisen hyvinvointivaltion roolia vähennetään ja sen kontrollia heikennetään, jolloin jätetään tilaa paikallisen tarpeiden mukaan muotoutuville toimintamalleille ja innovaatioille, jotka edistävät seudullista kehitystä ja tuovat hyötyjä kansalaisille. Tässä ajattelussa seudut ja kun-

nat eivät ole enää valtion ohjauksen kohteita vaan itsenäisiä toimijoita. (Möttönen & Niemelä 2005, 47.)

Kuntien roolin ja niiden tehtäväkentän voidaan nähdä muotoutuvat kolmen eri mallin mukaan. Ensimmäinen näistä malleista on **palvelukunta**, jonka keskeisenä roolina on olla julkisten palveluiden järjestäjä. Palvelukunnassa, kunta vastaa itse palveluiden tuotannosta, mikä on koettu tärkeänä alueen peruspalveluiden turvaamisen kannalta. Perinteisessä hyvinvointivaltiossa, jossa kunnilla on merkittävä palveluiden tuottajan rooli, tämä rooli korostuu. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 66–67.)

Toinen kunnan rooli on olla **identiteettikunta**, joka vastaa pitkälti eteläeurooppalaisten kuntien roolia. Identiteettikunnan roolia kuvaa paikallisuus ja yhteisöllisyys, sekä monipuolisten vaikutusmahdollisuuksien arvostaminen. Identiteettikunnassa kuntien tehtävissä korostuu rooli poliittisen vaikuttamisen ja demokratian kenttänä, mutta siinä palvelukunnan vastakohtana palvelutehtävät ovat vähäiset. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 66–67.)

Kolmas rooli on **verkostokunta**, jossa pyritään yhdistämään palvelukunnan ja identiteettikunnan keskeiset piirteet. Verkostokunta vastaa yhä monipuolisista julkisista palveluista, mutta järjestää ne kuntien välisen yhteistyön kautta sopimusperusteisesti. Verkostokunnat järjestävät palveluita yhdessä erilaisten julkis- ja yksityisoikeudellisten organisaatioiden kanssa, kuten kuntayhtymien, yhdistysten ja osakeyhtiöiden kanssa. Verkostokunnan yhtenä tärkeimpänä tehtävänä on palveluiden laadun ja saatavuuden valvonta. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 66–67.)

Valtiokeskeisestä institutionaalisesta hyvinvointivaltiosta on siis siirrytty kohti pluralistista hyvinvointiyhteiskuntaa, jossa hyvinvointityön toteutusvastuu eriytyy monille toimijoille. Kunnat ovat yksi toteuttajista kuten ennenkin, mutta niiden rinnalle on tullut uusia toimijoita, joiden vastuu hyvinvoinnista korostuu tulevaisuudessa luultavasti entisestään. Tämän taustalla, on se että ihmiset eivät elä pelkästään julkisen sektorin tuottamien palveluiden varassa, vaan heille on tärkeää lähiyhteisöjen sosiaalinen tuki ja ihmisten keskinäinen huolenpito, jota järjestöt voivat pitää yllä ja edistää. Julkisen sektorin tulee luoda edellytyksiä vapaalle kansalaistoiminnalle. (Möttönen & Niemelä 2005, 6. 47.)

2.2 Julkishallinnon uudistukset muutoksen taustalla

Taustalla kunta-valtion suhteen muutoksissa on nähtävissä viimevuosikymmenien julkishallinnon johtamiskulttuurin muutos. Kun vielä 1970–1990 luvulla politiikkatoimilla pyrittiin vaikuttamaan

julkishallinnon kysymyksiin sektorikeskeisesti ja hierarkkisesti, yritetään 2000-luvulla näihin kysymyksiin vastamaan poikkihallinnollisesti ja yhteiskunnan muut toimijat mukaan ottaen. Julkishallinto onkin kehittynyt byrokraattisesta, hierarkkisesta ja sektoroituneesta (weberiläisestä) hallinnosta, New Public Management- suuntauksen (NPM) hajauttamisen ja tulosjohtamisen kautta, 2000-luvun governance-suuntaukseen, jossa pyritään toimimaan horisontaalisesti ja verkostomaisesti hallinnan tapaan.

1980-luvulle saakka julkishallinnossa oli vallalla byrokraattinen hallintapa, joka tarkoitti samalla hyvinvointivaltion rakentamista ja kunnallisten palveluiden kasvun aikaa tiukan sektorihallinnon alla. Byrokraattisten oppien tavoitteena oli luoda valtiollisesti ohjattu tehokas palvelujärjestelmä, jossa kuntien toimintaa valvottiin tarkasti kunnallisen itsehallinnon kustannuksella (Kröger 1997, 144.) Byrokraattisen julkisjohtamisen taustalla oli nähtävissä Max Weberin byrokratiateorioiden opit byrokratian ideaalimallista. Byrokraattinen malli toimi hyvin sodan jälkeisessä Suomessa, jossa uudet julkishallinnolliset palvelurakenteet piti luoda lähes tyhjästä. 1980-luvulle tultaessa rakenteet oli kuitenkin jo luotu ja hallinnossa haluttiin alkaa panostamaan palveluiden laatuun ja tuloksellisuuteen. (Alasuutari 2006, 50.)

Siihen jäykkä ja byrokraattisesti johdettu hallinto ei sopinut, joten vallalle nousi uuden julkisjohtamisen hallintapa, jolla pyrittiin lisäämään palveluiden laatua yksityiseltä sektorin tulosohtaukseen perustuen (Alasuutari 2006, 50). Uuden julkisjohtamisen (NPM) päätarkoituksena oli muuttaa byrokraattista hallintoa tehokkaammaksi ja joustavammaksi lisäämällä tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta sekä ottamalla käyttöön yrityksistä tuttuja johtamis- ja budjetointimenetelmiä. Uusi julkisjohtaminen korosti lisäksi yksilön valinnan ja asiakasorientaation merkitystä. NPM sai paljon jalan sijaa Suomen julkisella sektorilla, ja monet kunnat ovatkin uuden julkisjohtamisen hengessä muun muassa yhtiöittäneet toimintojansa, luoneet taloudellisesti itsenäisiä organisaatioita, sekä korostaneet kilpailun merkitystä palveluiden tuottamisessa. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200.)

NPM:n kehitystrendinä on ollut hierarkkisten ohjaussuhteiden korvaaminen markkinaohjauksella. Tämä näkyy kuntien toiminnassa kahdella eri tavalla. Ensinnäkin perinteisesti byrokraattisesti ohjattuja toimintoja on siirretty markkinaohjauksen piiriin, jolloin julkinen sektori on muuttunut palvelujen tuottajasta palveluiden ostajaksi. Tässä mallissa vastuu palveluiden tuottamisesta on siirtynyt markkinoille. Toisaalta markkinamuotoisia ohjausmenetelmiä on siirretty julkisen hallinnon sisäisiin ohjaustapahtumiin. Tällä tarkoitetaan toimintojen yhtiöittämistä ja liikelaitosten perustamista, kuten myös julkisen sektorin sisäisen tulos- ja ohjausjärjestelmän syntymistä. (Möttönen 2009, 67.)

Uuden julkisjohtamisen rinnalle on kuitenkin viime vuosikymmenenä ilmestynyt uusi NPM-kriittinen uudistussuunta, hallinta eli governance, jossa korostetaan verkostoja, poliittisen johtamisen uudistamista ja rakenteellisia kysymyksiä. Siinä missä uusi julkisjohtaminen on kiinnittänyt huomiota kuntaorganisaation sisäiseen kehittämiseen ja kunnan hallintokoneiston toiminnan tehostamiseen, on governance nostanut hallinnon keskiöön kunnan suhteet muihin toimijoihin, mikä heijastaa kunnan yhteisöllistä luonnetta. Verkostoituminen eli yhteistyö eri toimijoiden välillä on siis kunnan hallinnon uudistuksen keskiössä. Governance korostaa myös kuntalaisten osallisuutta luomalla heille uusia osallistumisen mahdollisuuksia ja kannustamalla heitä aktiiviseen kuntalaisuuteen. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200.)

Rhodes (2000) määrittelee governancen vuorovaikutteiseksi ja monikeskeiseksi hallintajärjestelmäksi, jossa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rajat hämärtyvät. Sektorit käyttävät jatkuvaa keskustelua yhteistyömuodoista sosiaalisesta, poliittisesta ja taloudellisesta näkökulmasta, mutta toiminta pysyy kasassa yhteisten tavoitteiden ansioista. Verkostosuhteisiin perustuva hallintatapa merkitsee kuntien näkökulmasta sitä, että kunta toteuttaa hyvinvointipolitiikkaa yhdessä muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Kunnan rooli on olla voimavarojen kokoaja ja kolmannen sektorin rooli on toteuttaa laaja-alaista hyvinvointitehtävää siten, että niiden voimavaroja hyödynnetään paikallisessa toiminnassa. (Möttönen 2009, 68.)

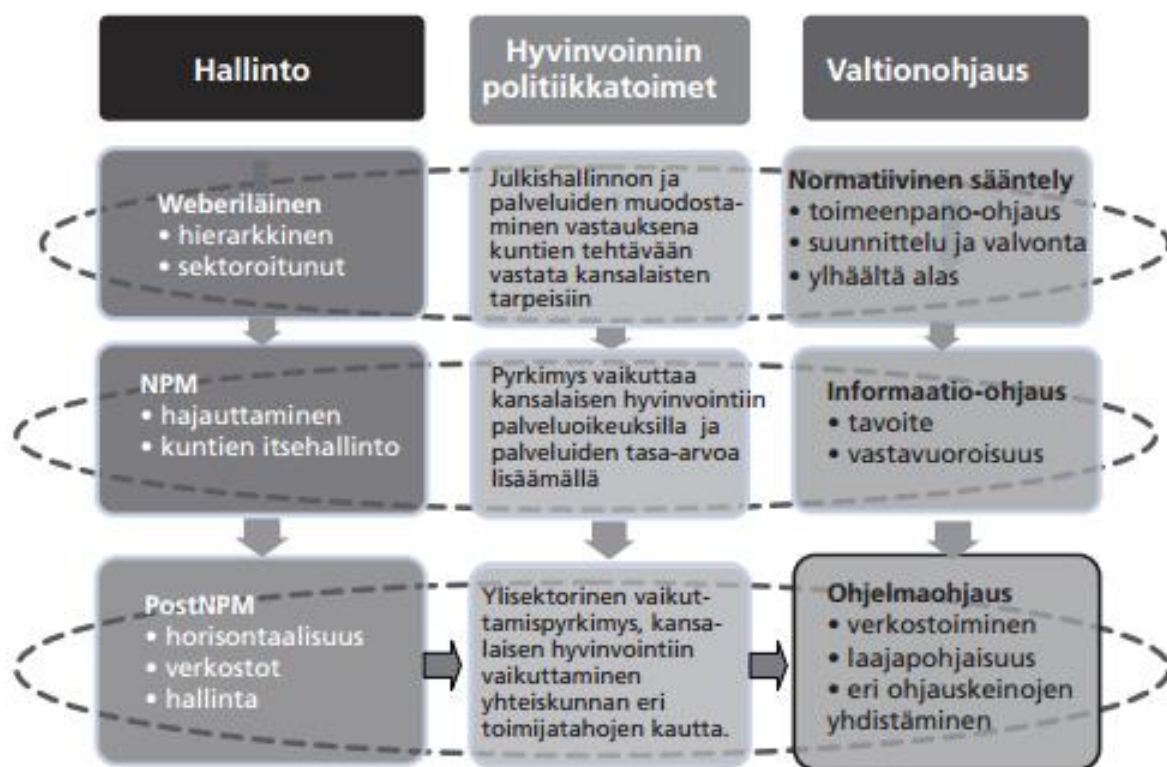
Koska paikallisella tasolla joudutaan vastaamaan edellä kuvattuihin johtamismallien muutoksiin, tarvitaan toimintatapojen uudistamista. Verkostomaisessa johtamistavassa kunta- ja palvelutuotantokeskeinen julkinen sektori ei enää riitä. Ainakin vielä pidetään selvänä sitä, että julkiset palvelut muodostavat hyvinvointiyhteiskunnan ytimen, mutta julkisen palvelujärjestelmän rinnalle on luultavasti pakko tulevaisuudessa kehittää sitä täydentäviä toimintamuotoja. (Möttönen 2002, 117–118.) Governancen yhtenä pääpiirteenä onkin monitoimialaisuutta korostava piirre, jolla tarkoitetaan sitä, että kunnan eri sektorit tekevät yhteistyötä yli sektorirajojen. (Möttönen & Niemelä 2005, 90.)

2.3 Kansalliset kunnallisen hyvinvointipolitiikan ohjausvälineet

Vaikka vastuu hyvinvoinnin edistämisestä on lainsäädännön mukaan kunnilla, vastaa valtio pitkälti niistä raameista, joissa kunnat toteuttavat hyvinvointipolitiikkaansa. Kunta-valtio-suhde on monisyinen suhde valtionhallinnon toimijoiden ja kuntien välillä. Käytännön tasolla kunta-valtiosuhde muotoutuu valtion kuntiin kohdistamasta ohjauksesta. (Nyholm 2011, 128.) Perustan tälle kuntien ja valtion väliselle ohjaussuhteelle muodostavat pohjoismainen hyvinvointivaltio ja kunnan rooli

palveluntuottajana (Heinämäki 2012, 6). Valtio ohjaa kuntien toimintaa valtionohjausjärjestelmänsä kautta, jonka tarkoituksena on tukea myös kuntien hyvinvointijohtamista ja hyvinvointityötä. Hyvinvointipolitiikkaa harjoitetaan Suomessa julkisen vallan eli valtion asettamilla ehdoilla (Laurinkari 2010, 68).

Valtiolla on kansallisia ohjausjärjestelmiä, joilla pyritään takaamaan kaikille kansalaisille yhtä hyvät ja laadukkaat hyvinvointipalvelut ja tasa-arvoinen asema jokaisessa kunnassa. Keskeisiä valtion ohjauksen keinoja, jotka ohjaavat myös hyvinvoinnin edistämistä, ovat lainsäädäntö, resurssiohjaus, informaatio-ohjaus. (Perttilä, Orre, Koskela & Rimpelä 2004, 6–9.) Ohjausmekanismeilla asetetaan normeja, kohdennetaan resursseja ja välitetään tietoja. Valtionohjauksista on muutettu suhteellisen lyhyellä aikavälillä huomattavasti. Valtionohjauksen muotojen muuttuminen on ollut täysin sidoksissa julkishallinnon johtamistapojen muutokseen, joita kuvasin edellä. Heinämäki (2012) havainnollistaa niiden vaikutuksia valtion ohjausjärjestelmään kuviossa 3.



KUVIO 3 Hallinnon, hyvinvoinnin politiikkatoimien ja valtionohjauksen muutokset (Heinämäki 2012, 29).

Kuntien hyvinvointipolitiikka perustui 1990-luvulle saakka tiukkaan valtiojohtoiseen sääntöohjaukseen, jolla pyrittiin hyvinvointivaltion rakentamiseen. Silloin kunta-valtiosuhteelle oli ominaista hierarkkisuus ja sektoroituneisuus. Valtionohjausjärjestelmä perustui vahvasti resurssiohjaukseen ja

tiukkaan valtionosuusjärjestelmään, jota tuettiin tiukoilla ja hyvin yksityiskohtaisilla normiohjauksen säännöksillä. Valtionosuusperusteiden täyttäminen oli kunnissa onnistuneen toiminnan mitta. (Heinämäki 2012, 6, 17–18, Perttilä ym. 2004, 5.)

1980- ja 1990-luvuilla valtionohjausjärjestelmää kuitenkin uudistettiin pyrkimyksenä turvata kansalaisten hyvinvointi vahvistamalla kansalaisten perusoikeuksia. 1990-luvulla kuntien itsehallinto lisääntyi, kun tiukka valtionosuusjärjestelmä purettiin vuonna 1993. Tähän vaikuttivat normi- ja hallintouudistukset, sekä julkisen sektorin johtamiskulttuurin muutos. Lisäksi kuntien itsehallintoa korosti silloin uusi vuoden 1995 kuntalaki, joka antoi kunnille laajemmat mahdollisuudet kuin ennen hoitaa lakisääteisiä tehtäviään itsenäisesti. Uudistus perustui uuteen julkisjohtamiseen, minkä vuoksi uudistuksen vallitsevaksi kehityssuunnaksi nousi päätösvalan ja valtionohjauksen hajauttaminen. (Heinämäki 2012, 6, 17–18, Perttilä ym. 2004, 5.)

Valtionosuusjärjestelmän purkamisen yhteydessä purettiin myös tiukka normiohjaus, ja sen tilalle otettiin käyttöön uudeksi valtionohjauksen muodoksi informaatio-ohjas, joka korosti kansalaisten perusoikeuksia, sekä valtion ja kunnan yhteistyötä. (Heinämäki 2012, 6, 17–18, Perttilä ym. 2004, 5.) 1990-luvun valtionohjauksen toimintatapojen muutoksen jälkeen informaatio-ohjauksen määrä, erityisesti hyvinvointitehtävien saralla, on lisääntynyt runsaasti. Informaatio-ohjauksella pyrittiin paikkaamaan aukkoa, joka syntyi kun normiohjauksesta luovuttiin. (Valtionvarainministeriö 2011, 51).

Hyvinvointipalvelujen tuottaminen taloudellisessa lamassa ilman valtion tarkkaa ohjausta oli kunnille 1990-luvulla suuri haaste. Valtionosuuksien määrä väheni samaan aikaan kun työttömyys lisääntyi ja työttömyyden vuoksi myös verotulot laskivat. Kuitenkin hyvinvointipalvelujen tarve kasvoi samaa tahtia työttömyyden lisääntymisen kanssa. Näin suuri toimintaympäristön muutos vaati kunnilta myös toimintatapojen muuttamista, niinpä toimintamalleja haettiin yksityiseltä sektorilta. Lisäksi strategisen ohjauksen merkitys kunnissa voimistui tiukan valtionohjauksen purkamisen myötä. Kun toiminta perustui aikaisemmin valtion antamiin kehyksiin ja yksityiskohtaisiin ohjeisiin, ei kunnalliseen strategiseen suunnitteluun ollut aikaisemmin tarvetta. (Perttilä ym. 2004, 5.)

2000-luvun alun keskushallinnon uudistuksessa otettiin valtionohjauksessa käyttöön ohjelmajohtaminen, jonka tavoitteena on horisontaalisuuden tavoittelu, sekä taloudellisen ohjauksen ja vaikuttamisen kehittäminen. Hallinnon eri tasoilla on pyritty valtionohjauksen keinoin rakentamaan uudenlaista vuorovaikutteista governanceen perustuvaa hallintatapaa, jossa on pyritty vaikuttamaan kansalaisten hyvinvointiin yhä laajemmin yli sektorirajojen, sekä yhteiskunnan eritoimijoiden kautta. (Heinämäki 2012, 6, 18.)

Normiohjaus hyvinvointijohtamisen perustana

Lainsäädäntö on politiikan toteutuksen tärkein väline, ja se määrittelee pitkälti kuntien hyvinvointivastuun. Hyvinvointipolitiikkaa ohjaavat tärkeimmät lait ovat kuntalaki (365/1995), sekä Suomen perustuslaki (731/1999). Kuntalaki ja perustuslaki puhuvat laajasti ymmärretystä hyvinvoinnin edistämisestä. Kunnassa hyvinvointivastuu kuuluu kunnanvaltuustolle, jonka on vastattava kaikesta kunnan toiminnasta, ja sen vastuulla on myös toimintaa arvioiva seuranta. (Perttilä ym. 2004, 6.)

Perustuslaki määrittelee kuntia koskevan lainsäädännön keskeisiä reunaehtoja, ja siinä onkin säädetty muun muassa kansalaisten perusoikeuksista ja kuntien itsehallinnosta. Kuntien toimintaan vaikuttavat erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet. Perustuslain 22§ mukaan valtiolla ja kunnilla on yhdessä vastuu perusoikeuksien ja peruspalveluiden turvaamisesta kaikille kansalaisille. Perustuslain saman pykälän mukaan valtion on vastattava siitä, että perusoikeuksien toteuttamisesta säädetään lailla, mutta kunnille jää perusoikeuksien ja -palveluiden toteuttamistehtävä. Valtion on kuitenkin huolehdittava siitä, että kunnilla on tarvittavat resurssit ja edellytykset tämän toteuttamistehtävän suorittamista varten siten, että voidaan turvata kansalaisille yhdenvertaiset palvelut kaikissa kunnissa. Yhdenvertaisuudesta määrätään myös perustuslain 6§:n säännöksessä. Lisäksi perustuslain säännökset edellyttävät, että kunnan toimintaa ohjataan lähtökohtaisesti vain lailla. (Valtionvarainministeriö 2011, 37,39,41.)

Perustuslaissa turvataan kuntalaisille oikeudet hyvinvointiin ja terveeseen elämään. Lain 19§, 3 momentti sanoo, että ”julkisen vallan on turvattava sen mukaan kuin laissa säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä”. Perustuslain lisäksi kuntalaki puhuu laajasti ymmärretystä hyvinvoinnin edistämisestä ja kestävästä kehityksestä. Lakisääteisiä tehtäviä on hajautettu kunnille, ja näin vahvistettu kuntien asemaan hyvinvointivaltiossa ja julkisessa taloudessa. (Perttilä ym. 2004, 6.)

Kuntalaki (365/1995) on kunnan taloutta, hallintoa ja päätöksentekoa koskeva yleislaki, jossa on säädetty kunnan johtamisen perusteista. Kuntalaki korostaa kuntien itsehallinnollista asemaa ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia poliittisen päätöksentekojärjestelmän kautta. Kuntalaki velvoittaa kuntia edistämään asukkaiden hyvinvointia edistämiseen, sillä kuntalain 1§:n kolmannen momentin mukaan: ”Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa kestävästä kehitystä”. Kunnilla on lain perusteluosan mukaan mahdollisuus hoitaa lainsäädännön määrittämät velvoitteet ja muut kunnalle osoitetut tehtävät joko itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palvelut muilta tuottajilta. (Perttilä ym. 2004, 6.)

Kuntalaissa korostetaan kuntien vastuuta kuntalaisten hyvinvoinnista, mutta valtion tiukan normiohjauksen purkaminen hieman ennen kuntalain voimaan tuloa aiheutti sen, että kunnilla on varsin laaja vastuu paikallisesta hyvinvointipolitiikasta ja hyvinvointipalveluista myös strategisen johtamisen ja kehittämisen näkökulmista. (Uusitalo, Perttilä, Poikajärvi & Rimpelä 2003, 51.)

Kolmas kuntien hyvinvointityöhön voimakkaasti vaikuttava laki on terveydenhuoltolaki. Terveydenhuoltolaki (1326/2010, § 4, § 12) säättää, että kunnan on osoitettava riittävästi voimavaroja kunnan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, mutta se myös velvoittaa kunnan eri toimialat tekemään yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Lain mukaan kunnan on tehtävä myös yhteistyötä muiden kunnassa toimivien julkisten tahojen, yksityisten yritysten sekä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Lisäksi laki velvoittaa kunnan nimeämään vastuutahot, joiden tehtävänä on terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen.

Terveydenhuoltolain mukaan kuntien tulee seurata ja tuottaa valvonnan ja arvioinnin kannalta tarpeellisia hyvinvointitietoja. Lain 12§:n mukaan kunnan on seurattava asukkaidensa terveyttä ja hyvinvointia sekä niihin vaikuttavia tekijöitä, sekä kunnan palveluissa toteutettuja toimenpiteitä, joilla vastataan hyvinvointitarpeisiin. Laki velvoittaa kuntia raportoimaan kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista toteutetuista toimenpiteistä vuosittain ja laatimaan kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomuksen, joka päivitetään vuosittain.

Terveydenhuoltolain 12§ ottaa myös kantaa kuntien strategisesta suunnitteluun. Lain mukaan kunnan on asetettava osana kunnan strategista suunnittelua terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, jotka perustuvat paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin. Suunnittelussa on myös määriteltävä näitä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja käytettävä niiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveysosoittimia. Kunnan on myös terveydenhuoltolain 11§:n mukaan arvioitava ja otettava päätöksenteossa ja ratkaisujen valmistelussa huomioon niiden vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

Voimassa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään asukkailensa tarvittavat sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut, mutta ei sääntele yksityiskohtaisesti palveluiden laajuutta, sisältöä ja järjestämistapaa. Kunnalla on mahdollisuus hoitaa lainsäädännön määräämät tehtävät joko itse, yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tai hankkimalla palvelut muilta tuottajilta. (Perttilä ym. 2004, 6.)

Muita keskeisiä kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja hyvinvoinnin edistämistä säänteleviä lakeja ovat puitelakeina toimivat kansanterveyslaki, erikoissairaanhoidonlaki, sosiaali- ja terveydenhuollon

suunnittelu- ja valtionosuuslaki, sekä sosiaalihuoltolaki. Nämä kuitenkin sääntelevät vain väljästi kuntien toimintaa. Näiden lakien lisäksi on lukuisia tiettyjä hallinnon sektoreita koskevia lakeja, kuten perusopetuslaki ja liikuntalaki, jotka velvoittavat kunnat huolehtimaan asukkaidensa hyvinvoinnista myös näiden sektorien toiminnan kautta.

Taloudellisella ohjauksella resursseja hyvinvointityön tekemiseen

Normiohjaus takaa sen, että kunnilla on juridisesti Suomessa laaja itsehallinto. Itsehallinnolla tarkoitetaan sitä, että kunnat voivat itse päättää, mitä tehtäviä ne tekevät ja mitä jättävät tekemättä. Käytännössä itsehallintoa kuitenkin rajoittaa valtion asettamat reunaehdot, joista yhtenä ovat normiohjauksen kunnille asettamat pakolliset velvoitteet. Lisäksi koska kunnat ovat osa julkistaloutta, niiden toimintaa rajoittavat taloudelliset käytännön seikat.

Hyvinvointijohtamisen kannalta käytännön kysymyksiä ovat kuinka kansalaisten hyvinvointipalvelut voidaan turvata niukoilla voimavaroilla, sekä miten kuntien taloudelliset suhteet muihin järjestelmän toimijoihin (valtio, kolmas sektori, yritykset, kansalaisyhteiskunta) organisoidaan. (Meklin & Vakkuri 2011, 283.) Kuntien rahoitus perustuu pääosin kuntalaisten maksamiin verotuloihin, laskennallisiin valtionosuuksiin sekä maksuihin. Kuntalaiset toisinsanoin rahoittavat pääosan palvelujen tuottamisesta, minkä vuoksi kuntalaisilla on myös oikeus odottaa hyvää vastiketta rahoillensa eli vaatia laadukkaita palveluita, jotka edistävät hyvinvointia mahdollisimman hyvin. Tällä tarkoitetaan sitä, että palvelut on järjestettävä tuloksellisesti ja kustannustehokkaasti. (Meklin & Vakkuri 2011, 285.)

Kunnallistaloudella on suuri rooli osana Suomen julkista taloutta, minkä vuoksi valtio kokee tarpeelliseksi koordinoida ja sopeuttaa kunnallistaloutta valtioneuvoston johdolla harjoitettavaan yleiseen talouspolitiikkaan. Valtio voi vaikuttaa kunnallistalouden sisältöön muun muassa valtionosuusjärjestelmän ja veropolitiikan linjausten kautta. (Ryynänen 2004, 100.) Ohjauksen taustalla on tarve vaikuttaa kuntien perusongelmaan resurssien allokoinnista eli kohdentamisesta. Hyvinvoinnin taloustieteen oppien mukaan rajalliset resurssit tulisi allokoida sinne missä ne tuottavat eniten hyvinvointia. Lisäksi kunnan eri hallinnonsektoreiden ja palveluyksiköiden tulisi käyttää nämä resurssit mahdollisimman tuloksellisesti ja vaikuttavasti. (Meklin & Vakkuri 2011, 285.)

Vaikka taloudellinen ohjaus on osoittautunut eräissä tehtävissä tehokkaaksi ohjauskeinoksi, on kuntien toiminnan rahoituksen lähtökohtana kuitenkin se, että kuntien perustehtävien hoitoa ei tule ohjata ensisijaisesti taloudellisin keinoin, vaan kuntien ohjaus toteutetaan ensisijaisesti lainsäädännöl-

lä. Erityisesti kritiikkiä on esitetty muun muassa valtion hankerahoituksille ja tuloksellisuusrahoitukselle. (Valtionvarainministeriö 2011, 46, 50.)

Kuntien talousohjausta toteutetaan muun muassa kuntalain taloutta ja tarkastusta koskevissa säännöksissä, joita muutettiin kuntalaissa vuonna 2006. Kuntalakiin kirjattiin silloin talouden tasapainovaatimus, jonka mukaan kuntien tulojen on riitettävä pitkällä aikavälillä sekä käyttömenojen että investointien maksamiseen. Lähes kaikilla kunnan menoilla on välitön vaikutus kuntien palvelujen järjestämiseen, joten tulojen väheneminen aiheuttaa pakosti menojen eli palveluiden leikkaamista. Talouden tasapainoon kunta voi vaikuttaa monin tavoin, esimerkiksi heikentämällä palvelutasoa tai järjestämällä palvelut tuloksellisemmin. (Meklin & Vakkuri 2011, 287)

Taloudentasapaino vaikuttaa vahvasti kuntien hyvinvointijohtamiseen siitä syystä, että hyvinvoinnin edistäminen vaatii usein panostusta juuri julkiseen palvelutuotantoon. Julkisista palveluista ja tehtävistä on säädetty lailla, ja erityisesti keskeiset hyvinvointipalvelut perustuvat lakiin. Menojen normatiivinen reunaehto on, että lakisääteisten menojen osuus kuntien toiminnassa on merkittävän suuri. Siksi usein käy niin, että huonossa taloudellisessa asemassa olevat kunnat pystyvät järjestämään vain ne pakolliset palvelut, joita lainsäädäntö edellyttää, kun taas hyvässä talousasemassa olevat kunnat voivat käyttää panoksia myös muihin kuin lakisääteisiin tehtäviin. (Meklin & Vakkuri 2011, 287–288.) Nämä tehtävät ovat usein sellaisia, jotka tukevat fyysistä ja sosiaalista hyvinvointia ja ennaltaehkäisevät pahoinvoinnin syntymistä.

Valtio voi myöntää laskennallisten valtionosuuksien lisäksi kunnille myös harkinnanvaraisia valtionavustuksia eli hankerahoituksia, esimerkiksi erilaisten kehittämishankkeiden toteuttamiseen. Perustamishankkeisiin hankerahoituksia ei viime vuosina ole enää paljoa saatu, mutta sen sijaan kehittämishankkeiden valtionavustuksia on lisätty osana kansallisia kehittämisohjelmia. Harkinnanvaraisten valtionavustusten ongelmana on pidetty sitä, että niitä ei aidosti suunnata niiden alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti kehittämistyöhön, vaan niillä pyritään joissain tapauksissa korjaamaan valtionosuusjärjestelmän puutteita. (Valtionvarainministeriö 2011, 47.)

Tällaisia hankerahoituksia myönnetään hyvinvointia edistäviin hankkeisiin sosiaali- ja terveystieteiden sekä terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kautta. Valtio on suunnannut terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kokeilu- ja kehittämishankkeisiin erikseen määrärahaa, josta voidaan myöntää hankerahoituksia järjestöille, säätiöille, kunnille ja muille toimijoille. Terveyden edistämisen määräraha on lakisääteinen, sillä se perustuu lakiin terveyden edistämisen määrärahasta (333/2009) ja valtioneuvoston asetukseen terveyden edistämisen määrärahasta (535/2009).

Lepistö (2011, 398) kuitenkin kritisoi valtion hankerahoituksen tarkoituksenmukaisuutta hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta. Hänen mukaansa valtio–kunta-suhteessa on syntynyt paradoksaalinen tilanne, jossa pahoinvoinnin aiheuttamien ongelmien jättimäisesti kasvaneet kulut lisäävät kuntien menopaineita, joita väkevöitetään valtionohjauksen keinoin ja sysäämällä vastuu hyvinvoinnin edistämisestä pääosin kunnille. Resurssiohjauksen valtionohjauksen muodot lisäksi kannustavat kuntia väärällä tavalla: mitä enemmän on esimerkiksi lasten huostaanottoja, sairastavuutta, työttömyyttä, sitä enemmän kunnat saavat valtionosuuksia. Yhtä aikaa kun muut ohjausmuodot pahimmillaan lisäävät pahoinvointia, pyritään sitä vähentämään hankerahoituksen keinoin.

Informaatio- ja ohjelmaohjauksella tukea strategia työhön

Normiohjauksen ja taloudellisen ohjauksen lisäksi kuntien toimintaa ohjataan erilaisilla informaatio-ohjauksen muodoilla. Informaatio-ohjaus perustui hyvinvointijohtamisessa 1990-luvulla pitkälti erilaisiin tavoiteohjelmiin ja 2000-luvulla kehittämisohjelmiin. Näillä politiikkaohjelmilla on pyritty ensin vaikuttamaan palvelujärjestelmän määrälliseen kasvuun, ja sen jälkeen on ohjelmissa korostettu palveluiden laatua, saatavuutta ja yhdenvertaisuutta. (Heinämäki 2012, 6.) Nämä korostukset ovat nähtävillä myös sote-uudistuksessa.

Informaatio-ohjauksella tuetaan kuntien strategiatyötä ja annetaan strategiatyöhön suuntaviivoja, joiden taustalla on valtion harjoittama kansallinen politiikka. Informaatio-ohjauksella on tärkeä rooli valtion politiikan toteuttamisessa, sillä sen avulla kuntia pystytään ohjamaan toimimaan yhteisten suunnitelmien ja tavoitteiden mukaisesti. Informaatio-ohjauksella siis varmistetaan, että kuntopolitiikka on samassa linjassa valtionpolitiikan kanssa, ja että kuntien strategiat vastaavat valtion asettamia strategisia tavoitteita. Informaatio-ohjauksen tarkoituksena on myös tuottaa kunnille ja muille palveluntuottajille tietoa, joka auttaa heitä kehittämään toimintaansa ja tuottavuuttaan. (Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall 2002, 16–21.)

Informaatio-ohjauksen muotoja ovat myös valtionhallinnolliset strategiset asiakirjat, tavoite- ja toimintaohjelmat, laatu- ja hoitosuosituksot, tiedotus, koulutus ja seminaarit sekä vertailutiedon tuottaminen. Informaatio-ohjauksen keinot voivat olla myös valtakunnallisia politiikkaohjelmia ja laatusuosituksia. (Perttilä ym. 2004, 7). Ohjelmaohjaus on Suomessa suhteellisen uusi valtionohjauksen muoto, mutta kansainvälisesti ohjelmaohjaus on saanut paljon erilaisia muotoja, jonka vuoksi ohjelmaohjauksen käsite voidaan myös ymmärtää monella eri tavalla. Suomessa ohjelmaohjauksella tarkoitetaan yleensä hallituksen poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia sekä hallitusohjelman seuranta- ja arviointia hallituksen strategia-asiakirjojen avulla. (Heinämäki 2012, 54–55.)

Politiikkaohjelmia on laadittu myös hyvinvoinnin edistämisen tueksi. Politiikkaohjelmat ovat hallitusohjelmiin liittyviä laajoja monihallinnollisia tehtäväkokonaisuuksia, joilla yritetään saavuttaa hallituksen keskeisiä tavoitteita. Nämä ohjelmat koostuvat usein eri ministeriöiden toimialoihin kuuluvista toimenpiteistä, hankkeista ja määrärahoista. Tällaisille politiikkaohjelmille on määritelty yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, ja niihin liittyy usein erilaisia kehittämishankkeita. (Niiranen 2010, 100). Suomessa ohjelmaohjauksen taustalla voidaan keskushallinnon tarve kehittää horisontaalista yhteistyötä osana keskushallinnon laajempaa uudistusta. Ohjelmaohjauksen tavoitteena on nähty hallinnon järkiperaistaminen ja toiminnan tehostaminen. (Heinänen 2012, 54–55.)

Terveys 2015 on ollut yksi valtion hyvinvointityön politiikkaohjelmista, joka pyrkii terveyden tukemiseen ja edistämiseen kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Terveys 2015 on kansanterveysohjelma, joka linjaa Suomen terveyspolitiikkaa 15 vuoden aikajänteellä, ja jonka valtioneuvos hyväksyi toukokuussa 2011. Terveys 2015 on yhteistyöohjelma, joka pyrkii sektorirajat ylittävään terveyden edistämiseen. Vaikka Terveys 2015 on terveyden edistämishjelma, se ei ole suunnattu vain terveydenhuoltosektorilla, vaan koska väestön terveydentilaan vaikuttavat suurelta osin terveydenhuollon ulkopuoliset seikat, on se tarkoitettu myös muille hallinnonaloille. (STM 2001a, 2.)

Terveys 2015 -ohjelmassa myös korostetaan kansalaisjärjestöjen ja kolmannen sektorin asemaa terveyden edistämisessä. Tavoitteiden toteuttamisessa, toiminnan konkretisoimisessa ja arvioinnissa perheiden, erilaisten toiminta- ja harrastusryhmien ja kansalaisjärjestöjen merkitys on ohjelman mukaan tärkeä. Ohjelma tunnistaa myös erilaiset yhteisöllisyyden muodot hyvinvoinnin ja terveellisten elämäntapojen edistämisen edellytykseksi. (STM 2001b, 24, 29.)

Ohjelmassa esitetään kahdeksan kansanterveyttä koskevaa tavoitetta, jotka kohdistuvat elämänkulun eri vaiheiden keskeisiin ongelmiin. Nämä ongelmat ovat sellaisia, joiden korjaaminen edellyttää eri tahojen yhteistyötä. Tavoiteltavat tulokset on jaoteltu elämänkulun erivaiheiden mukaan. Tällaisia tavoitteiden tuloksia ovat muun muassa nuorten tupakoinnin väheneminen ja työikäisten toimintakyvyn ja töissä jaksamisen parantaminen. Tämän kaltaisten laajojen, mutta silti mahdollisimman konkreettisten ja merkittävien, tavoitteiden lisäksi Terveys 2015 -ohjelmassa on 36 yksityiskohtaisempaa toimintalinjausta, jotka sisältävät kansalaisten arkielämää ja yhteiskunnan eri toimijoita koskevia haasteita ja linjauksia. (STM 2001a, 4.)

Ohjelmassa painotetaan kunnia panostamaan kuntalaisten arkielämän valintoihin vaikuttamiseen. Kunnilla pitäisi olla hyvät edellytykset tämän tavoitteen toteuttamiseen, sillä kunnilla on itsehallinnollisen aseman myötä myös laaja toimintavalta. Kunnalla on mahdollisuudet ja tarvittavat edellytykset käynnistää erilaisia yhteistyömuotoja ja -hankkeita terveydenhuoltotoimen ja muiden paikall-

listen toimijoiden, kuten järjestöjen, yritysten ja tiedotusvälineiden kanssa. (STM 2001a ja 2001b, 27.)

Terveyden edistämisen laatusuositus (STM 2006) tukee Terveys 2015 -ohjelman toteuttamista kunnissa. Laatusuosituksen tarkoituksena on toimia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työvälineenä terveyden edistämisen kehittämistyössä, suunnittelussa, seurannassa ja arvioinnissa. Se on työkalu kaikille kunnan hallinnonaloille, viranhaltijoille ja päättäjille. Sen suositukset kohdistuvat terveyden edistämisen johtamiseen, toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen, yhteistyöhön ja työnjakoon sekä terveyttä edistävän toiminnan ja osaamisen arviointiin. (STM 2006, 14.)

Terveyden edistämisen laatusuosituksen pääsanoma on, että terveyden edistäminen on nostettava kaikissa kunnissa yhdeksi toiminnan painopistealueeksi. Laatusuosituksessa korostetaan, että kunnan tehtävä on tukea terveellisten valintojen mahdollisuuksia, elinoloja, työoloja sekä palvelujen toimivuutta, jotta yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuudet edistää omaa ja lähiympäristönsä terveyttä paranevat. Laatusuosituksen tarkoituksena on jäsentää terveyden edistämisen laajaa toimintakenttää ja tukea kuntien omaa laadunhallintatyötä. (Wilskman, Ståhl, Muurinen & Perttilä 2008, 10, 14). Jotta näihin tavoitteisiin päästäisiin tarvitsevat kunnat terveyden edistämisen rakenteiden arviointia, johtamisen kehittämistä ja voimavarojen suuntaamista ehkäisevään työhön. Lisäksi tarvitaan hyvinvointiosaamisen vahvistamista. (STM 2006, 14.)

Terveyden edistäminen jaetaan laatusuosituksessa kuudeksi eri toimintalinjaksi, joihin jokaiseen sisältyy 4–8 suositusta. Laatusuosituksen toimintalinjat ovat terveyden edistämisen toimintapolitiikka ja johtaminen, terveyttä edistävät elinympäristöt, terveyttä edistävä yhteistyö ja osallistuminen, terveyden edistämisen osaaminen, terveyttä edistävät palvelut sekä terveyden edistävät seuranta ja arviointi. (Wilskman ym. 2008, 10.)

Erityisesti ensimmäinen ja kolmas toimintalinja korostavat sektorirajat ylittävää yhteistyötä hyvinvointipolitiikassa. Ensimmäinen toimintalinja korostaa kunnanvaltuuston vastuuta terveyden edistämässä sillä kunnanvaltuusto päättää kuntopolitiikan suunnan vahvistaessaan kunnan toiminta- ja taloussuunnitelmat. Kunnanvaltuuston olisi siis tärkeää ymmärtää, että ”terveyden edistämisen johtaminen on luonteeltaan hallinnonalat ylittävien prosessien johtamista, jossa yhdistyy monialaisen osaamisen, hajautetun vastuun ja eri hallinnonalojen perustehtävistä koostuvan toiminnan yhteen sovittaminen.” (STM 2006, 19.)

Laatusuosituksessa korostetaan kaiken kaikkiaan sitä, että terveyden edistäminen on kunnissa yhteisvastuullista toimintaa, ja kaikilla hallinnon aloilla on omat tehtävät, jotka vaikuttavat terveyden

edistämiseen. Laatusuosituksessa kuitenkin todetaan, että terveyden edistämisessä terveydenhuolto-sektori kantaa päävastuun – jo lainsäädännön nojalla. Tämä sen vuoksi, että terveydenedistämisen toimijajoukko on monialainen ja moniammatillinen. (STM 2006, 11, 13.)

Laatusuosituksessa muistutetaan, että terveyden edistäminen on kuntien strateginen kysymys. Terveyden edistämistä tulisi kunta-politiikassa selkiyttää, mikä tarkoittaa nykyisen toimintapolitiikan, johtamisen ja käytäntöjen kehittämistä ja uudistamista. Terveyden edistämistä on tehtävä yhteistyössä eri hallinnon alojen kesken, ja terveystieteiden onkin tunnistettava eri hallinnonalojen suunnitelmissa ja päätöksissä. (STM 2006, 14.)

Lisäksi kolmas toimintalinja korostaa yhteistyön ja osallistumisen merkitystä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä. Kolmannessa toimintalinjassa ehdotetaan, että kunnat voivat kehittää hallinto- ja päätöksentekojärjestelmiään siten että se mahdollistaa eri tahojen yhteistyön. Yhteistyötä kunnissa tehdään kunnan eri toimi- ja hallinnonalojen, koulutusorganisaatioiden sekä kuntalaisten kesken hyvinvoinnin edistämiseksi. Yhteistyötä voidaan tehdä myös kolmannen sektorin kanssa, esimerkiksi tukemalla alueella toimivia yhteisöjä esimerkiksi avustuksilla ja tarjoamalla tiloja. Yhteistyöllä lisätään myös kunnan sisäistä yhteisöllisyyttä. (STM2006, 22–23.)

Muutos normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen ei ole ollut kaikkien mielestä onnistunut. Hyvistä tavoitteistaan huolimatta ohjelmaohjaus on saanut kritiikkiä osakseen, ja osaa suosituksia halutaankin kehittää enemmän lainsäädännön suuntaan (Niiranen 2010, 100). Heinäsen (2012, 56) mukaan 2000-luvun alussa ohjelmaohjauksen odotettiin ratkaisevan strategisen poliittisen ohjauksen ongelmat, mutta se ei käytännössä tutkimusten mukaan lisännyt juuri lainkaan poliittisen toiminnan intensiivisyyttä suhteessa strategiaan ohjausvälineisiin.

Sen keskeisenä ongelmana on fragmentoituminen eli informaatio-ohjauksen pirstaloituminen. Tämä ilmenee siten, että valtion keskushallinnossa ei ole kehitetty informaatio-ohjausta kokonaisuutena. Lisäksi eri ohjausmuotojen tavoitteet ja tarkastelunäkökulmat voivat olla keskenään ristiriitaisia. Informaatio-ohjauksen sitovuus on myös epäselvää, ja sitovuuden puute on heikentänyt ohjauksen vaikuttavuutta kunnissa. Ohjelmaohjauksen ongelmana voi olla se, että kunnilla ei mahdollisesti ole riittäviä välineitä ohjelmaohjauksen implementointiin eli toimeenpanoon. Ohjelmissa on tapana muodostaa yhteinen poliittinen linjaus horisontaalisesi hallinnonalojen eri sektoreille. Tämän vuoksi horisontaalisiin tavoitteisiin pääseminen vaatisi uudenlaisia toimenpanon välineitä, koska perinteinen fragmentoitunut hallinto ei pysty tuottamaan ohjelmaohjauksen kaipaamaa horisontaalista toimeenpanoprosessia. (Valtionvarainministeriö 2011, 51 ja Heinänen 2012, 57.)

3 HYVINVOINTI KUNTAJOHTAMISEN KESKIÖSSÄ

Hyvinvointipolitiikalla tarkoitetaan yhteiskunnan toimintaa, joka tähtää väestön hyvinvoinnin edistämiseen ja ylläpitämiseen. Tämä tehtävä yhdistetään perinteisesti osaksi valtion toimintaa. Se pitää sisällään suunnittelu- ja hallintojärjestelmän, sekä yhteiskunnallisen toimeentuloturvajärjestelmän. Kuitenkin hyvinvointipolitiikassa on kyse pitkälti myös laaja-alaisen hyvinvointipalveluiden toteuttamisesta, joka koskee kuntatason palvelujärjestelmää. (Niemelä 2010, 16.)

Kunnat ovat keskeisessä asemassa kansallisen hyvinvointipolitiikan toteuttajina, sillä niillä on itsehallinnollisen asemansa ja laajan toimivaltansa vuoksi hyvät mahdollisuudet väestön hyvinvoinnin edistämiseen. Hyvinvoinnin edistämisen haasteet ovat erilaisia eri kuntatyypeissä. Suurissa kaupungeissa sosiaaliset ongelmat saattavat kasaantua, kun taas maaseudulla vinoutunut ikärakenne ja väestökato aiheuttavat palveluiden köyhtymistä, ja sitä mukaa myös terveellisiä elintapoja ja yhteisöllisyyttä tukevien palveluiden häviämistä. Monet näistä katoavista palveluista voitaisiin kuitenkin toteuttaa kuntien yhteistoiminnalla, sekä poikkihallinnollisella yhteistyöllä. (STM 2008, 65.)

Sosiaali- ja terveysministeriön linjaus (2015) siitä, että hyvinvointivastuu säilyy kunnilla soteuudistuksen vastuiden uudelleen jaosta huolimatta, korostaa poikkihallinnollisen ja sektorirajat ylittävän, sekä laaja-alaisen yhteistyön tarvetta. Kunnilta vaaditaan hyvinvointivastuun täyttämiseksi ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämiseksi yhä joustavampia ja verkostomaisempia rakenteita. Vaikka valtio antaa ohjeita hyvinvointijohtamiseen ja -politiikan suunnitteluun, kuntien vastuulle jää hyvinvointipolitiikan toteuttaminen käytännössä. Hyvinvointipolitiikan toteuttaminen on kunnan johdon vastuulla oleva prosessi. Tehtävä ei kuitenkaan ole aina yksinkertaista ja helppoa vaan vaatii johdonmukaisuutta ja suunnittelua. (Perttilä ym. 2004, 10.)

Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen on merkittävä kunnan toiminnan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen vaikuttava tekijä, sillä hyvin voivat ja terveet asukkaat ovat kunnan keskeinen voimavara (Terveystieteiden tutkimuskeskus 2008, 7). Tukiessaan asukkaidensa terveellisiä elämäntapoja, kunta vahvistaa terveyden taustatekijöitä, kuten koulutusmahdollisuuksia, elin- ja työoloja, sekä palvelujen toimivuutta. Tällä tavoin kunta parantaa yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia edistää omaa ja elinympäristönsä terveyttä. (STM 2006, 3.) Koska hyvinvointi määräytyy pitkälti terveydenhuollon ulkopuolisista tekijöistä, kuten elintavoista, työoloista ja elinympäristöstä, on kuntien tehtävä poikkihallinnollista yhteistyötä hyvinvoinnin edistämiseksi. Mutkistuneiden ja vaikeutuneiden terveydellisten ja sosiaalisten ongelmien vuoksi terveydenhuolto sektori on lähes voimaton edistämään hyvinvointia yksin. (STM 2008, 28–29.)

Möttösen (2009, 68) mukaan verkostomaisen toimintatavan soveltaminen julkisella sektorilla voidaan nähdä suomalaisen hyvinvointijärjestelmän kehittämisenä sellaiseksi, että se pystyy paremmin vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja palvelemaan kansalaisia. NPM- ja governance-muotoinen hallinto johtavat erilaiseen paikalliseen hyvinvointipolitiikkaan, sillä markkinaohjaus ja verkosto-ohjaus asettavat järjestöt erilaiseen asemaan. Hyvinvointivastuuta on pitkäaikaisen kehityksen seurauksena siirretty koko ajan enemmän paikalliselle tasolle, minkä vuoksi on tärkeää, että kunnissa mietitään hyvinvointipolitiikkaansa painopistealueita. Hyvinvointivaltioajattelusta on siirrytty kohti hyvinvointikunta-ajattelua, minkä vuoksi on erittäin tärkeää, että suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa otetaan kantaa siihen, miten paikallisella tasolla toimijat järjestävät yhteistyösuhteensa. (Möttönen 2009, 9.)

3.1 Hyvinvoinnin monimutkaistuminen hyvinvointityön haasteena

Hyvinvoinnin edistäminen on ollut perinteisesti kunnissa terveydenhuollon tehtävänä. Meillä, kuten myös kansainvälisesti, on panostettu pitkään yksilöiden terveyskäyttäytymisen ja elintapojen muuttamiseen, mutta tulokset ovat olleet heikkoja. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tekijöitä pitäisikin etsiä myös muualta. (Hyypä 2002, 11.) Hyvinvoinnin edistämisellä tarkoitetaan kunnan eri toimialojen yhteistyössä toteuttamaa yksilöön, perheeseen, yhteisöihin, väestöön ja näiden elinympäristöihin kohdistuvaa sosiaalista hyvinvointia, terveyttä, turvallisuutta ja osallisuutta tukevaa ja lisäävää toimintaa. Tämän toiminnan tarkoituksena on ehkäistä köyhyyttä, syrjäytymistä ja muita sosiaalisia haittoja. Tämä vaatii kunnilta suunnitelmallista voimavarojen kohdentamista hyvinvointia edistävällä tavalla. (STM 2012, 169.)

Terveyden edistämisen laatusuosituksessa (STM 2006, 15) määritellään kunnan tehtävä terveyden edistämisessä, mutta mielestäni se voidaan laajentaa yhtä hyvin koskemaan myös kokonaisvaltaisemman hyvinvoinnin edistämistä. Tätä tukee myös Perttilän ym. (2004, 17 ja 2009, 11), sekä Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen (2010,5) näkemys siitä, että terveys on hyvinvoinnin alakäsite. Kirjallisuudessa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen käsitteitä käytetäänkin usein rinnakkain, mikä kuvaa hyvinvointikäsitteen laaja-alaisuutta. Terveys ilmentää hyvinvointia ja on vain yksi hyvinvoinnin osa-alue. Hyvinvointi käsittää terveyden lisäksi myös muita tekijöitä kuten turvallisuuden, ympäristön ja toimeentulon, sekä vaatimuksen siitä että kaikki kunnan toimialat vaikuttavat kuntalaisten terveyteen ja hyvinvointiin.

Hyvinvointi käsitteenä

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisellä tarkoitetaan kaikkea sitä toimintaa, joka lisää hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä, sekä vähentää hyvinvointi- ja terveysongelmia. Sillä tarkoitetaan suunnitelmallista vaikuttamista hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiin, joita ovat esimerkiksi elintavat ja elämänhallinta, elinolot ja elinympäristö, sekä palvelujen toimivuus ja saatavuus. (THL 2010, 5.)

Niemelä (2010, 17–19) määrittelee hyvinvoinnin kolmen eri hyvinvointiajattelun mallin avulla. Suomalaisen perinteisessä hyvinvointivaltiossa hyvinvoinnin käsite on pitkälti perustunut ensimmäiseen malliin eli **tarveteoreettiseen ajattelumalliin**, jonka mukaan ihminen kokee hyvinvointia vasta kun hänen kaikki tarpeensa on tyydytetty. Yhdistyneiden kansakuntien elintasoluokitus sisältää kymmenisen osatekijää eli tarvetta, jotka tulisi tyydyttää, jotta ihminen voisi hyvin. Tällaisia osatekijöitä ovat terveys, ravitsemus, koulutus, työllisyys, asuminen, sosiaaliturva, vaatetus, virkistys ja vapaa-aika sekä ihmisoikeudet.

Hyvinvointi käsitettä tulisi kuitenkin uudistaa nykypäivään. Pitkälle kehittyneissä yhteiskunnissa materiaalistien perustarpeet on pitkälti tyydytetty, minkä vuoksi hyvinvoinnin edistämisessä tulisi antaa enemmänkin yhteisöllisille ja psykologisille tarpeille, sekä elämän laatuun ja koettuun hyvinvointiin liittyville arvoille. Tällaisia tarpeita tarveteoreettinen ajattelutapa ei huomio. (Hämäläinen 2014, 1–2.) Tarveteoreettisen hyvinvointiajattelumallin tilalle on esitetty **resurssiteoreettista hyvinvointiajattelumallia**, jossa tarkastellaan ihmisellä olevia resursseja ja niiden käyttöä. Siinä tarveajattelun tarpeet nähdään enemmänkin resursseina, jotka ovat ikään kuin mahdollisuuksia toimia hyvinvoinnin edistämiseksi. Vaikka resurssiteoreettinen ajattelutapa muistuttaa pitkälti tarveperusteista ajattelutapaa, on näkökulma hyvinvointiin niissä aivan erilainen. Resurssiteoreettisessa ajattelussa hyvinvoinnin nähdään syntyvän myös yksittäisten resurssien hyödyntämisestä. Hyvinvointia lisäksi syntyy myös resurssien hyödyntämisen prosessissa eikä vasta sitten, kun kaikki perustarpeet on tyydytetty (Niemelä 2010, 17–19.)

Hämäläinen (2014, 2) muistuttaa, että perinteisten puuteongelmien oheen on syntynyt uusia henkiin hyvinvointiin ja elämäntapoihin liittyviä ongelmia, jota perinteiset hyvinvointikäsitteet eivät huomioi. Hyvinvointikäsitettä tulisikin päivittää laajemmaksi siten, että se käsittäisi sekä objektiivisen ja subjektiivisen, että fyysisen ja henkisen hyvinvoinnin. Hyvinvointia tulisi tarkastella lyhyen aikavälin tarkastelun (onnellisuus) lisäksi myös pitkällä aikavälillä, sillä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on tarkoituksena vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin pitemmällä tähtäimellä.

Hämäläisen näkemystä tukee mielestäni myös Allardtin kehittämä hyvinvointi malli, johon Niemelä (2010, 18–19) viittaa kertoessaan kolmannesta hyvinvointiajattelumallista. Siinä yhdistetään tarve- ja resurssiperusteiset hyvinvointiteoriat **osallisuus- ja toimintateoreettiseksi hyvinvointiajattelumalliksi** käsitteillä *having*, *loving* ja *being*. Allardtin luokituksessa *having* edustaa resurssiperusteista elintasoluokitusta (terveys, tulot, asuminen, työllisyys ja koulutus), kun taas *loving* (paikallisyhteisyys, perhesuhteet ja ystävyysuhteet) ja *being* (arvonanto, status, vapaa-ajantoiminta) edustavat tarveperusteisia elämänlaatukategorioita. Koska Allardtin mallissa tunnistetaan hyvinvoinnin edistäjäksi perustarpeiden tyydyttämisen lisäksi myös yhteisöllisyyden tarve, se tuo hyvinvointiajatteluun yhteisön toimintaa korostavan suuntauksen, jossa osallistumisen ja syrjäytymisen käsitteet ovat nousseet esille. Voimmekin puhua toiminnallisuuden ja yhteisön osallisuuteen tuomasta hyvinvoinnista. (Niemelä 2010, 18–19.)

Taulukko 1. Inhimilliset toiminnan tasot ja ulottuvuudet - toiminnan teoria ja siihen perustuva hyvinvointikäsite (Niemelä 2010, 29).

Toiminnan taso	Toiminnan ulottuvuus		
3. Pääoma (having)	Aineellinen (taloudellinen)	Sosiaalinen (poliittinen)	Henkinen (sivistyksellinen)
Hyvinvointi resurssien hallintana (”well-having”, welfare)	Aineellinen turvallisuus ja varmuus	Sosiaalinen turva ja varmuus	Henkinen turva ja varmuus
2. Tekeminen, työ, harrastus (doing)	Aineellinen (fyysinen työ tai harrastus)	Sosiaalinen työ tai harrastus	Henkinen (psykkinen työ tai harrastus)
Hyvinvointi osallisuuden toteuttamisena (well-doing)	Fyysinen itsensä toteutus	Sosiaalinen itsensä toteutus	Henkinen itsensä toteutus
1. Oleminen, luonto (being)	Olemassa oleminen (existence)	Yhdessä oleminen (relatedness)	Itsenäisenä oleminen (growth)
Hyvinvointi tarpeen tyydyttämisenä (well-being)	Fyysisesti hyvä olo	Hyvä olo suhteissa	Hyvä olo itsensä kanssa

Osallisuus- ja toimintateoreettisessa hyvinvointiajattelumallissa hyvinvointia jäsennetään inhimillisten toiminnan tasojen ja ulottuvuuksien avulla. Toiminnan ulottuvuudet voidaan karkeasti jakaa toimimiseksi fyysis-aineellisten, sosiaalisten ja psyykkis-kulttuuristen asioiden parissa. Näiden

kenttien kautta keskitytään niihin ilmiöihin, joihin voidaan vaikuttaa hyvinvointipolitiikan avulla. Toiminnan tasoja taas voidaan tarkastella kolmen eri inhimillisen käsitteen kautta, joita ovat *being*, *having* ja *doing*. Näitä käsitteitä ja toiminnantasojen ja ulottuvuuksien suhteita avataan tarkemmin taulukossa 1. (Niemelä 2010, 21–25.)

Osallisuus- ja toimintateoreettisessa hyvinvointimallissa toiminnan ja hyvinvoinnin välinen yhteys on siis tunnistettu. Jos ihminen ei voi toteuttaa itseään häntä miellyttävän toiminnan kautta, saattaa hän vieraantua itsestään, elämästään ja koko yhteiskunnasta. Ihminen tarvitsee sosiaalisia suhteita voidakseen hyvin. Yhteisöllisyyden tunne onkin ihmiselle hyvin tärkeää ja sen vuoksi hän toimii erilaisissa yhteisöissä, kuten asuinyhteisössä, yhdistyksissä, järjestöissä ja kunnassa. Tällaista sosiaalista yhteiselämää ovat myös ystävyystoiminta, hyväntekeväisyystoiminta ja myös järjestäytynyt vaikuttamistoiminta. (Niemelä 2010, 30.) Yhteisöllisyydellä ja osallistumisella on tärkeä rooli hyvinvoinnin edistämisessä, sillä ne tukevat yksilöiden ja erilaisten yhteisöjen hyvinvointia (STM 2006, 22). Kun ihmiset toimivat vapaaehtoisesti erilaisissa yhteisöissä, he verkostoituvat ja luovat samalla sekä yhteisöllisyyttä että sosiaalista pääomaa yhteisön jäsenten välille (Niemelä 2010, 32).

Ruuskanen (2002, 7) ja Hyyppä (2007, 11, 50) avaa teoksissaan sosiaalisen pääoman käsitettä pitkälti Putnamin tutkimusten pohjalta. Hyyppän mukaan sosiaalinen pääoma perustuu ”me”-henkeen, joka syntyy yhteisön keskinäisissä vuorovaikutussuhteissa. Hänen mukaansa Putman tarkoittaa sosiaalisella pääomalla yhteisön keskinäistä luottamusta, normeja ja verkostoja, jotka parantavat yhteiskunnan toimintaa. Sosiaalinen pääoma syntyy horisontaalisissa verkostoissa, jotka sitovat verkoston toimijat toisiinsa.

Ruuskasen (2002, 7) mukaan sosiaalinen pääoma on julkisen sektorin toiminnan kannalta hyödyllinen ilmiö, sillä se helpottaa kollektiivisten ongelmien ratkaisua, minkä vuoksi julkisen sektorin pitäisikin pyrkiä lisäämään sosiaalista pääomaa. Sosiaalisen pääoman synnyttämä luottamus järjestelmän toimivuuteen ja toisiin kansalaisiin auttaa esimerkiksi yhteishyödykkeisiin liittyvien ongelmien ratkaisussa. Sosiaalisen pääoman herättämä luottamus saa yksilöt mukautumaan paremmin kollektiivisesti hyödyllisiin ratkaisuihin sen sijaan, että he tavoittelisivat lyhyellä tähtäimellä omaa yksilöllistä etuaan. Sosiaalisen pääoman avulla julkisille päätöksille saadaan myös helpommin legitimitetti ja ehkäistään yksilöiden vapaamatkustamista.

Luottamuksen synnyttämät vaikutukset ovat joko välillisiä tai välittömiä. Luottamuksen synnyttämän yhteisöllisyyden varaan on helppo rakentaa fyysistä hyvinvointia eli terveyttä edistäviä järjestelmiä. Kun vapaaehtoista keskinäistä apua on tarjolla, voidaan terveyttä edistää helposti ja auttaa

sairastuneita lähimmäisiä. Välillisesti luottamus voi parhaimmillaan myös korjata terveyskäyttämistä hyvään suuntaan. Aktiivinen luottamuksellinen naapurusto voi esimerkiksi kontrolloida ja estää rikollisuutta ja väkivaltaa alueella. (Hyypä 2002, 149–150.)

Hyvinvoinnin ilkeät ongelmat

Hyvinvoinnin edistämisessä on saavutettu Suomessa paljon. Ihmisten arkielämän ja hyvinvoinnin luonne ovat muuttuneet merkittävästi, kun yhteiskunta on vaurastunut ja vapautunut. Myös markkinatalouden vaikutus ihmisten arjessa on kasvanut ja nostanut suomalaisten elintasoa, jonka nousu on vaikuttanut merkittävästi ihmisten elinajan odotteeseen. Myös terveysvalituksella, sekä erilaisilla kielloilla ja rajoituksilla on pystytty vaikuttamaan muun muassa tupakoinnin vähentymiseen. Vaikka Suomessa ei enää kärsitä materiaalin puutteesta, kärsitään Suomessa silti yhä pahoinvoinnista. Suomalaisten tilastojen mukaan olemme kaukana ihannetilasta: pahoinvointi on selvästi lisääntynyt viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Ongelmat ovat vain muuttaneet muotoaan: puuteongelmien oheen on syntynyt uusia henkiseen hyvinvointiin ja elämäntapoihin liittyviä ongelmia. Esimerkiksi sosiaalinen segregatio on jälleen kasvussa eikä julkisen sektorin talousvaikeudet helpota sosiaalisten erojen kaventumista. (Hämäläinen 2014, 2 ja Lepistö 2011, 369.)

Uudet sosiaaliset ongelmat kuten työelämän ja koulutuksen väliinputoajat, syrjäytyminen, työttömyys ja uudet köyhyyden piirteet ovat lisääntyneet ja näin haastaneet vanhojen toimintamallien tehokkuuden. (Niiranen 2010, 104.) Tästä esimerkkinä on se, että kuntien käyttömenoista jo noin 30 % menee erilaisten ”ilkeistä” ongelmista aiheutuneisiin menoihin. Tällaisia menoja ovat muun muassa lasten huostaanottojen, alkoholin kulutuksen kasvun, avioerojen seurausvaikutusten, ylipainoisuuden lisääntymisen, erityisopetuksen, syrjäytyneiden nuorten ja ilkivallan aiheuttamat kulut. Nämä menot aiheuttavat vuositasolla Suomen kuntakentälle noin kuuden miljardin euron laskun, jonka vuoksi pahoinvointiyhteiskunnan seurausten hoitamisesta on muodostunut yksi kuntien suurimmista ongelmista resurssien riittämättömyyden vuoksi. (Lepistö 2011, 369.)

Yhteiskunnallisia ongelmia voidaan havainnollistaa puhumalla ”kesyistä” ja ”ilkeistä” ongelmista. Kesyvät ongelmat voidaan määritellä tarkkaan ja ne voivat toistua samanlaisina aina uudestaan. Kesyvät ongelmat ovat siitä helppoja, että niiden ratkaisemiseksi voidaan tehdä tarkkoja toimintamalleja ja ne voidaan pistää helposti täytäntöön. Myös ongelman ratkaisukeinoa voidaan toistaa ongelman toistuessa. Toki kesyjen ongelmien ratkaiseminen voi sinänsä olla vaativaa ja vaikeaa, mutta ne voidaan ratkaista rationaalisesti ja niiden alkaminen ja loppuminen on helppo todeta. Kesyjä ongelmia ovat usein muuan muassa tekniset ongelmat. (Möttönen 2002, 116.)

”Ilkeät” ongelmat ovat vaikeampia määritellä. Niillä ei ole selvää alkua eikä loppua. Ilkeisiin ongelmiin ei ole tiettyä syytä eikä selkeää ratkaisua. Ne on vaikea määritellä, sillä usein ongelma on oireiden, syiden ja seurausten kimppu, joten tiettyä syyllistä tai alkupistettä ongelmalle ei voida osoittaa. Tämän vuoksi ongelmien ratkaiseminenkin on vaikeaa, eikä niitä voida ratkaista lopullisesti. Koska ilkeät ongelmat ovat monimutkaisia ja monien ongelmien summia, vaatii ilkeiden ongelmien ratkaiseminen eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Monet yhteiskunnalliset ja sosiaaliset ongelmat ovat ilkeitä ongelmia, kuten syrjäytymiseen ja moniongelmaisuuuteen liittyvät ongelmat. Ilkeät ongelmat ovat muuttuneet yhä vaikeammiksi, ja niiden määrä on viime aikoina lisääntynyt yleisen yhteiskuntakehityksen vuoksi. Koska ilkeät ongelmat ovat lisääntyneet, eivät entiset hallintajärjestelmät ja sektorikohtaiset organisaatiot pysty enää vastaamaan tämän ajan uusiin haasteisiin. (Möttönen 2002, 116., Rittel & Webber 1973)

3.2 Hyvinvointipolitiikka ja -johtaminen kunnissa

Hyvinvointipolitiikan käsite (welfare policy) on suhteellisen uusi. Ennen puhuttiin oikeastaan vain sosiaalipolitiikasta (social policy), mutta hyvinvointivaltion kehityksen, sekä hyvinvointikäsitteen laaja-alaisuuden myötä on myös sosiaalipolitiikan käsitettä laajennettu yhteiskunnallisesti laaja-alaisempaa suuntaa. Sosiaalipolitiikka käsittää vanhastaan työolojen sääntelyn, sosiaalisen turvallisuuden ja peruspalvelut, mutta sittemmin se on laajentunut koskemaan myös perhe-elämää, asumista, koulutusta ja kulttuuria. Tämän päivän hyvinvointikäsitteen tarpeisiin sosiaalipolitiikan käsite ei kuitenkaan riitä vaan se on laajentunut hyvinvointipolitiikaksi, joka käsittää sosiaalipolitiikan lisäksi myös talous- ja kulttuuripolitiikan, jolloin hyvinvointipolitiikasta on tullut laaja-alaista yhteiskuntapolitiikkaa. (Niemelä 2010, 16–17.)

Hyvinvointipolitiikalla tarkoitetaan oikeastaan siis niitä keinoja, joilla valtio- ja kunnat pystyvät vastaamaan ja edistämään hyvinvoinnin eri osa-alueita. Hyvinvointipolitiikassa ei siis voi olla kyse yksistään terveys- ja sosiaalipolitiikasta, vaan hyvinvoinnin monimutkaisen luonteen vuoksi se on monisyisempi kokonaisuus. Hyvinvointipolitiikkaa voidaan tarkastella toimintateoreettisen hyvinvointikäsitteen kautta, jolloin siinä yhdistyvät tarveteoreettinen, osallisuusteoreettinen ja resurssi-teoreettinen taso (taulukko 2). Toimintateoreettinen malli toimii hyvin hyvinvointipolitiikan jäsentäjänä, mutta se edellyttää hyvinvoinnin ympäristötekijöiden huomioon ottamista. (Niemelä 2010, 16, 33, 35.)

Taulukko 2. Hyvinvointipolitiikan osa-alueet toimintateoreettisessa kehityksessä (Niemelä 2010, 35).

Hyvinvointipolitiikan tasot	Hyvinvointipolitiikan ulottuvuudet		
	Aineellinen	Sosiaalinen	Henkinen
Resurssipolitiikka	Tulopolitiikka	Sosiaaliturvapolitiikka ja sosiaalipalvelut	Kulttuuripolitiikka
Osallisuuspolitiikka	Työpolitiikka	Kansalaistoimintapolitiikka	Koulutuspolitiikka
Tarpeentyydytyksen politiikka	Terveyspolitiikka Asuntopolitiikka	Perhepolitiikka	Kasvatuspolitiikka
Hyvinvoinnin ympäristö	Ympäristöpolitiikka (luontoympäristön elinkelpoisuus)	Aluepolitiikka (yhdyskuntarakenne)	Kulttuuriympäristö (ihmisarvo ja suvaitsevaisuus)

Uudet ilkeät ongelmat ja muuttuva toimintaympäristö ovat pakottaneet myös hyvinvointipalvelujen tuottajat muuttumaan toimintojaan ja rakenteitaan, minkä vuoksi valtion, kuntien, järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien suhteet ovat jatkuvassa muutoksessa (Niiranen 2010, 104). Leichsenringin mukaan (ks. Niiranen 2010, 105) julkisella sektorilla on ollut hyvinvointipolitiikassa näkyvissä kolme osin eriytynyttä ja osin rinnakkaista, samanaikaista kehityslinjaa.

Ensimmäinen kehityslinja on ohjausmekanismien, päätösten toimeenpanon ja kehittämistapojen muutos, joka sisältää valtion ohjelmajohtamisen ja kehittämisohjelmiin liittyvän informaatio-ohjauksen. Toinen kehityslinja on toimintatapa, joka korostaa talouspainotteisuuden ja talouden ymmärtämisen merkitystä julkisella sektorilla ja jolle on tyypillistä pitää tehokkuutta toiminnan kriteerinä ja arvioida toiminnan tuloksellisuutta taloudellisin mittarein (Niiranen 2010, 105). Tämä kehityslinjan piirteitä on ollut havaittavissa uudessa julkisjohtamisessa (NPM).

Uusi kehityslinja, joka kulkee kahden ensimmäisen linjan rinnalla, on sosiaalista yhteisöllisyyttä korostava suuntaus, jossa mietitään mitä uusi sosiaalinen yhteisöllisyys oikeastaan on, kuinka se syntyy ja kuinka sitä pystytään hyödyntämään julkisella sektorilla. Lisäksi hyvinvointipolitiikan toimintaympäristö on muuttunut siten, että julkisen sektorin vastuu hyvinvoinnista on laajentunut, mikä on osaltaan vaikuttanut toimijaverkoston kasvuun ja monimuotoistumiseen myös paikallistasolla (Niiranen 2010, 104).

Hyvinvointijohtamisella tarkoitetaan kunnan hyvinvointityön strategista johtamista, eli sitä miten kunnat vastaavat strategian toimeenpanolla niille kuntalaisia (365/1995) asetettuun hyvinvointivastuuseen. Kyse on siis niistä strategisista linjauksista, joilla hyvinvointipolitiikkaa, sen tasoja ja ulottuvuuksia, toteutetaan. Hyvinvointijohtamisessa korostetaan kaikkien kunnan hallinnonalojen yhteistä vastuuta hyvinvointityön tekemisessä ja sen edistämisessä. (Uusitalo ym. 2003, 53, 80.) Kunnan hyvinvointivastuun toteuttaminen kuuluu kunnanvaltuustolle, jonka on vastattava kaikesta kunnan toiminnasta sekä järjestettävä toimintaa arvioiva seuranta. (Perttilä ym. 2004, 6.)

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtaminen on osa kunnan kokonaisjohtamista. Hyvinvointijohtaminen on hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön johtamista ja organisointia, sekä niiden toimeenpanorakenteiden järjestämistä. Hyvinvointijohtamisen tulee olla kunnissa jatkuvaa toimintaa. Tämän vuoksi kunnissa tarvitaan pysyviä rakenteita, jotka luovat edellytykset hyvinvointityölle. Rakenteilla tarkoitetaan hyvinvointijohtamisen kokonaisuutta, johon kuuluvat hyvinvointitietoa tuottava seuranta- ja raportointijärjestelmä, poikkihallinnollista toimintaa vahvistavat johtamiskäytännöt ja -työvälineet, sekä osaava henkilökunta, hyvät toimintakäytännöt ja kaikki toimialat kattavat toimeenpano-organisaatio. (THL 2010, 5, 9, 15.)

Johtamisrakenteet ja järjestelmät ovat jokaisessa kunnissa erilaisia, riippuen jo kunnan koosta. Hyvän hyvinvointijohtamisen piirteet ovat kuitenkin hyvin samanlaisia kunnan koosta tai johtamisjärjestelmän rakenteista ja välineistä riippumatta. Hyvässä hyvinvointijohtamisessa toiminta perustuu kuntalaisten hyvinvointitarpeisiin, mikä edellyttää sitä, että kuntaorganisaatiolla on riittävät tiedot hyvinvoinnin tilasta. Hyvässä hyvinvointijohtamisessa käännetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen haasteet voimavaroiksi, mikä edellyttää sitä, että koko kuntaorganisaatio, niin viranhaltijat kuin poliittiset päättäjätkin, ovat sitoutuneita hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä järjestelmälliseen ja pitkäjänteiseen työhön. Johtamisjärjestelmä, joka tukee hyvää hyvinvointijohtamista, mahdollistaa osaamisen kumuloitumisen ja voimavarojen yhteensovittamisen. (THL 2010, 32.)

Tätä näkemystä tukee myös terveyden edistämisen laatusuositus (STM 2006, 15), jonka mukaan terveyden edistäminen, tai tässä tapauksessa myös hyvinvoinnin edistäminen, tulee hyväksyä kuntopolitiikan poikkihallinnolliseksi toimintalinjaksi. Terveyden edistäminen, ei laatusuosituksen mukaan voi olla vain yksittäisiä tehtäviä, vaan terveyden edistämisen tulee näkyä kaikkia toimintoja läpileikkaavina tavoitteina kaikilla kunnan eri hallinnon aloilla. Käytännössä tämä vaatii kunnilta sitoutumista, joka vahvistetaan kuntastrategiassa ja kunnan toiminta- ja taloussuunnitelmassa. Laatusuosituksen mukaan on myös tärkeää, että terveyden, tai hyvinvoinnin, edistämisen tavoitteet hy-

väksyttään koko kunnan yhteiseksi tehtäväksi ja implementoidaan käytännön toimiksi, joiden toteutumista seurataan ja arvioidaan systemaattisesti.

Kyse on siis hyvinvointityön johtamisesta, jota toiminnan suunnittelu, seuranta ja arviointivastuu tukevat. Kunnan johtamisjärjestelmän tulisi tukea hyvinvointityötä siten, että se tukisi poikkihallinnollista, verkostoituvaa ja monialaisiin kumppanuuksiin perustuvaa toimintaa ja vastuunkantoa. Poikkihallinnollisella hyvinvointityöllä tarkoitetaan käytännössä sitä, että kunnan eri hallinnonalojen kesken sovitaan vastuusta, työnjaosta, yhteiskäytännöistä ja voimavarojen kohdentamisesta..

Eri hallinnonalojen toiminta vaikuttaa konkreettisesti kuntalaisten arkielämään joko parantamalla hyvinvointia tai huonontamalla sitä. Niiden tulisiikin tehdä laaja-alaista yhteistyötä yli hallintorajojen, sillä kaikki hallinnonalat ovat päätöksenteossa ja omien tavoitteidensa saavuttamisessa riippuvaisia toisistaan. (STM 2008, 28–29, 67.) Kaikilla hallinnon aloilla on tärkeä rooli hyvinvoinnin edistämisessä, mikä korostaa poikkihallinnollisen koordinoinnin tarvetta kuntasektorilla strategisessa hyvinvoinnin edistämistyössä. Poikkihallinnollisuuden tarvetta korostaa myös se, että hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on niin tiiviisti integroitunut koko kunnan toiminnan kokonaisuuteen, ettei voida luontevasti rajata yhtä hallinnonala, jonka tehtävät olisivat hyvinvointia ja terveyttä edistäviä. Tämä tukee näkemystä siitä, että terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on kunnallisen palvelutuotannon yhteistä ydintä, jonka irrottaminen kokonaisuudesta on vaikeaa. (Perttilä, Hakmaki, Hujanen & Ståhl 2009, 30–31, 34, 36)

Esimerkiksi yleishallinnolla on merkittävä rooli kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen kannalta, vaikka sen työtä ei useinkaan mielletä suoranaisesti hyvinvointia edistäväksi. Se kuitenkin valmistelee strategioita ja talousarvioita, joiden kautta se vaikuttaa välillisesti hyvinkin paljon hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Yleishallinnon tehtävänä on koordinoija hyvinvointityötä ja osoittaa eri hallintosektoreille niiden rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Kunnan keskushallinnon rooli nousee esille silloin kun hyvinvoinnin edistäminen nähdään selkeästi sosiaali- ja terveystoimintaa laajempänä tehtäväkokonaisuutena. Tämä vaatii kuntajohdolta laajaa käsitystä ja näkemystä hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuudesta ja selkeää johtamisjärjestelmää, joka toimii koko kunnan hyvinvoinnin edistämisen pohjalla. (Perttilän ym. 2009, 24–25.)

3.3 Hyvinvoinnin edistäminen strategioilla ja tiedolla

Hyvinvoinnin edistäminen on siis yhteiskunnallisesti kokonaisvaltainen prosessi. Hyvinvointipolitiikan toteuttaminen vaatii taloudellisia voimavaroja, niiden jakamista ja kohdentamista sekä hal-

linollista organisointia. (Laurinkari 2010, 67.) Kuntien pitäisi pyrkiä edistämään hyvinvointia osana kunnan kehittämistyötä. Käytännössä tämä tarkoittaa hyvinvointijohtamista eli hyvinvointia edistävien toimintalinjausten määrittelyä kunnan strategisissa toimintalinjauksissa (STM 2006, 15).

Hyvinvoinnin edistämiseen liittyvien tavoitteiden kirjaaminen kuntastrategioihin sekä talous- ja toimintasuunnitelmiin on siis tarpeen. Strategioissa tulisi korostaa hallinnonalojen tehtäviä, rooleja ja yhteistyötä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sisältöä on strategiatasolla laajennettava yksilöön kohdistuvasta terveysvalistuksesta ja sairauksien ehkäisystä koskemaan laaja-alaisemmin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen edellytysten ja olosuhteiden luomista. (Wilskman ym. 2008, 5.) Strategiatyö on lisäksi nähtävä osaksi uutta paikallista hallintaa, governancea, jota voidaan toteuttaa toimijoiden tasa-arvoisuuteen, avoimuuteen, luottamukseen ja verkostomaisuuteen perustuvalla prosessuaalisella strategiatyöllä (Möttönen & Niemelä 2005, 101).

Hyvinvointi osaksi kuntastrategiaa

Kuntastrategia on olennaisin strategisen hyvinvointijohtamisen väline kunnissa. Kuntastrategia on kunnan toiminnan ohjenuora, joka sitouttaa kuntajohdon, kuntien eri hallinnon alat sekä poliitikot strategian toteutukseen. Siinä linjataan kunnan tahto ja keinot rakentaa hyvinvoivaa ja tervettä kuntaa. On tärkeää, että kuntastrategiaan kirjataan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteita, jotka kannattaa päättää yhdessä eri toimialojen kanssa, koska useimmiten niihin liittyvät tavoitteet voidaan saavuttaa vain poikkihallinnollisen yhteistyön avulla. Tavoitteiden tulee perustua hyvinvoinnin ja terveyden nykytilaan, paikallisiin olosuhteisiin ja kansallisiin terveystieteisiin linjauksiin. (THL 2008, 15 ja 2010, 10–11.)

Kuntastrategian tulisi kattaa laaja-alaisesti kaikki kunnan perustehtävät hyvinvoinnin edistämisestä, yhteisöllisyyden ja paikallisen elinvoiman kehittämiseen. Pauni (2013, 5) on määritellyt kuntastrategian osa-alueet kuviossa 4. Kunnalla on hyvä olla yksi varsinainen valtuuston hyväksymä kuntastrategia. Strategiaa toteutetaan erilaisilla poikkihallinnollisilla ohjelmilla, jotka tukevat laajan ja usein monenkirjavan kuntastrategian toimeenpanoa. Päästrategia on kuitenkin päätöksentekoa, suunnittelua ja johtamista ohjaava punainen lanka, ja poikkihallinnolliset toteuttamisohjelmat laaditaan linjassa sen kanssa. Toimeenpano-ohjelmat tukevat ja toteuttavat kuntastrategiassa asetettuja tavoitteita ja päämääriä. Sekä kuntastrategialla, että poikkihallinnollisilla toteuttamisohjelmilla ohjataan kunnan palvelutoimintaa kokonaisuudessa. Strategiassa myös tehdään päätöksiä eri hallinnonalojen ja palvelukokonaisuuksien rahoituksen ja resurssien kohdentamisesta. (Pauni 2013, 4,8.)



Kuvio 4. Kuntastrategian osa-alueet (Pauni 2013, 5).

Jos strategiatyön avulla halutaan ratkaista monimutkaisia hyvinvointiin liittyviä ongelmia ja haasteita, tulee strategioiden pohjautua verkostomaiseen toimintaan ja vuorovaikutukseen. Kuntastrategian tavoitteita tulisi lähestyä ja muotoilla vuorovaikutteisesti yhteisöllisellä otteella kunnan eri toimijoiden kanssa. Vaikuttavan kuntastrategian ympärillä tulee olla monisyinen toimijaverkko, jossa kunta tekee governancen hengessä yhteistyötä kuntalaisten, paikallisten yritysten, järjestöjen, yhdistysten, oppilaitosten, valtionhallinnon yksiköiden sekä muiden toimijoiden välillä. Hyödyntämällä toimintaverkkoa strategian suunnittelussa ja toteuttamisessa voidaan yhdistää kunnassa toimivien tahojen erilaisia näkemyksiä ja kokemuksia, jolloin on mahdollista löytää juuri kyseiselle kunnalle sopivia toimintamuotoja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Yhteisöllisellä ja vuorovaikutteisella strategialla on loistavat mahdollisuudet edistää hyvinvoivan kuntayhteisön syntymistä. (Pauni 2013, 10.)

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannalta on olennaista kuinka kunnat hyödyntävät kuntaorganisaation ulkopuolisia toimijoita strategiaverkostossa. Kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyöllä voi olla monia positiivisia vaikutuksia kuntalaisten hyvinvointiin, joten strategioissa on myös otettava kantaan miten ne huomioivat kuntaorganisaation ulkopuoliset toimijat toiminnassaan. Jotta verkostoilla olisi positiivisia vaikutuksia verkoston jäsenille, olisi kuntien opittava toimimaan

ja kohtelevaan verkostossa muita toimijoita tasavertaisina kumppaneina, sillä verkostossa millään toimijalla ei tulisi olla valtaa määrätä toisten toimijoiden roolista ja tehtävistä (Pauni 2013,10).

Kunnat voivat strategiatyössään ottaa muut toimijat huomioon kahdesta eri näkökulmasta. Ne voivat suhtautua muihin toimijoihin rationaalisesti tai prosessuaalisesti. Rationaalisessa näkökulmassa korostetaan kunnan ja muiden toimijoiden hierarkkista suhdetta. Kunta osoittaa tällöin strategioissaan muiden toimijoiden merkityksen ja määrittelee niiden tehtävät. Periaatteessa rationaalisessa näkökulmassakin voidaan puhua verkostomaisesta yhteistyöstä, mutta se ei ole sitä puhtaimmillaan, sillä silloin kunta määrittelee muiden toimijoiden aseman verkostossa. Rationaalisessa näkökulmassa kunta on itse aktiivinen toimija ja vallankäyttäjä, ja muut toimijat ovat vallan käytön kohteita. Tämä asetelma on valitettavan usein tavallista verkostossa toimivien kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, sillä ne eivät käytännössä ole useinkaan riippumattomia kunnasta. Niiden toiminta saattaa pohjautua esimerkiksi pitkälti kunnan myöntämiin taloudellisiin toiminta-avustuksiin, jolloin niillä ei ole muuta mahdollisuutta kuin yhtyä kunnan määrittelemiін tavoitteisiin. (Möttönen & Niemelä 2005, 105–107.)

Prosessuaalisen näkökulman lähtökohtana taas on, että muut toimijat nähdään voimavarana strategiaa laadittaessa, ei vallankäytön kohteena. Prosessuaalisessa strategiassa kunnan ja muut toimijat voivat yhdessä edistää kunnan tavoitteiden toteutumista, sillä muilla toimijoilla saattaa olla sellaista osaamista ja tietoa kunnan toimintaympäristöstä, mitä kunnalla ei välttämättä ole, mutta joka on välttämätöntä hyvinvointipolitiikan toteuttamiselle. Prosessuaalinen näkökulma onkin lähempänä governancen oppeja, sillä siinä tehdään kaikkia osapuolia hyödyttävää. Prosessuaalisessa strategiasa käsitellään sekä sitä, miten eri toimijat voivat edistää kunnan tavoitteiden toteutumista, että sitä, miten kunta voi edistää eri toimijoiden tavoitteiden toteutumista. Kunnan ei pidä sulkea pois strategiatyöstä sellaisia toimijoita, joilla on erilaisia tavoitteita, vaan pyrkiä saavuttamaan keskinäistä vuorovaikutusta erilaisia tavoitteita omaavien toimijoiden kesken. Prosessuaalisella strategiatavalla tarkoitetaan siis avointa, kommunikatiivista, neuvottelevaa, osallistumista arvostavaa ja vuorovaikutteista strategian tekotapaa, jossa lisäksi kuntalaisten osallistumista strategiatyöhön korostetaan. (Möttönen & Niemelä 2005, 106–107.)

Yhteistyölle ei siis ole mitään yhtä ja oikeaa toimintamallia, vaan tarvitaan eritasoisia ja kiinteysteltään eriasteisia toimintatapoja riippuen verkoston strategisista tavoitteista ja toimijoista. Esimerkiksi strategioissa on hyvä ottaa huomioon kolmannen sektorin toiminnan kerroksinen ja monitasoinen luonne. Kolmas sektori koostuu yleensä paikallistasolla useista toimijoista, ja se hoitaa monenlaisia tehtäviä. Tämän lisäksi yhteistyön kiinteys saattaa vaihdella sen mukaan, minkälaisia ovat toimijoi-

den roolit ja tehtävät. (Möttönen 2002, 124, 132–134.) Yhteistyön muodoista päättäminen onkin kunnan strateginen kysymys. Tällaisen yhteistyön suunnittelun pitäisi olla keskeisessä osassa strategioiden laadinnassa.

Hyvinvointikertomuksella tietoa hyvinvoinnin tilasta

Koska kuntastrategiat ovat usein hyvin laajoja ja kaikki kunnan perustehtävät kattavia asiakirjoja, kuntien suositellaan kirjoittavan myös kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomus, jossa paneudutaan tarkemmin kunnan hyvinvointitehtävään. Hyvinvointikertomus toimii hyvinvointipolitiikan suunnittelun, kehittämisen ja johtamisen välineenä. Kertomuksen laadinta on osa kunnan hyvinvointipolitiikan strategista suunnittelua, ja strategiaprosessiin on hyvä kytkeä mukaan viranhaltijaorganisaation lisäksi luottamushenkilöhallinto ja mahdollisesti myös muut kuntayhteisössä toimivat elinkeinoelämän, järjestöjen ja koulutusinstituutioiden edustajat. (Perttilä ym. 2004, 10.)

Terveystieteiden laissa (1326/2010, § 12) velvoittaa kunnat valmistelemaan kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomuksen, joka päivitetään vuosittain. Hyvinvointikertomuksen laatiminen nojaa myös luontevasti Terveys 2015 -kansanterveysohjelmaan ja terveyden edistämisen laatusuosituksiin. Laatusuosituksissa suositellaankin hyvinvointikertomusta käytettäväksi terveyttä ja hyvinvointia edistävän toimintapolitiikan rakentamisessa (STM 2006, 20). Hyvinvointikertomuksessa määritetään kunnan ja kuntalaisten hyvinvointi ja terveys ja analysoidaan palvelujärjestelmän kyky vastata näiden tarpeisiin. Siinä tulisi kuvata myös kustannusten jakautumista ehkäiseviin ja korjaaviin palveluihin ja arvioidaan nykyisen toiminnan vaikuttavuutta erilaisten hyvinvointi-indikaattoreiden avulla. (THL 2008, 15.)

Hyvinvointikertomus on ”eri hallinnonalojen asiantuntijoiden yhdessä laatima tiivis katsaus kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen sekä siihen vaikuttaviin tekijöihin, kuten väestön elinoloihin, kunnan hyvinvointipolitiikkaan ja palvelujärjestelmän toimivuuteen”. Kertomus myös täsmentää väestön hyvinvointitarpeita ja arvioi toteutunutta toimintaa. Kertomuksessa olisi lisäksi hyvä määrittellä kuka on vastuussa hyvinvoinnin edistämisestä ja sopia kirjallisesti poikkihallinnollisen yhteistyön muodoista. (Perttilä ym. 2004, 12–13.) Hyvinvointikertomus on hyödyllinen hyvinvointipolitiikan johtamisen väline, sillä vaikka kuntien hyvinvoinnin tilasta on paljon tietoa saatavilla, on tieto hajanaista ja vuosittainen raportointi keskittyy pitkälti palvelujen käyttötietoihin ja käyttömenojen tunnuslukuihin. Hyvinvointikertomuksessa hyvinvointi ja terveys nostetaan hallinnonsektoreiden yläpuolelle, ja pyritään luomaan kunnan hyvinvoinnista poikkihallinnollinen kokonaiskuva, vaikka se onkin vaativa tehtävä. (Perttilä ym. 2004, 15.)

Hyvinvointikertomuksen kunnat voivat nykyisin tehdä sähköisellä Kuntaliiton tuottamalla työvälineellä. Sähköinen hyvinvointikertomus on internetissä toimiva työväline, jolla kunnat voivat valmistella kerran valtuustokaudessa tehtävän laajan hyvinvointikertomuksen, sekä vuosittaiset raportoinnit kunnan valtuustolle. Sähköinen hyvinvointikertomus on havainnollistava ja helppokäyttöinen työväline, joka auttaa kuntaa edistämään kuntalaisten hyvinvointia ja vastamaan lakien asettamaan hyvinvointivastuuseen. Se kytkee hyvinvoinnin näkökulman osaksi kuntien toiminnan ja talouden suunnittelua, ja sen tulisi pohjautua kuntastrategiaan. Sähköisen hyvinvointikertomuksen avulla saadaan koottua samaan asiakirjaan kuntastrategiaa tukevaa ja tähän asti hajallaan ollutta hyvinvointitietoa väestöryhmittäin, sekä koottua yhteen kaikki kunnan hyvinvointia edistävät ohjelmat, suunnitelmät, hankkeet ja toimintamallit. Sähköistä hyvinvointikertomusta hyväksikäyttämällä voidaan kunnan strategista johtamista toteuttaa ja toimeenpanna kuntalaisen hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta. Sen avulla voidaan nostaa esiin hyvinvoinnin taustatekijöitä, vahvuuksia ja kehittämistarpeita eri hallinnonaloilta. Hyödyntämällä eri hallinnonaloilta saatavaa hyvinvointitietoa vahvistetaan kaikkien hallinnonalojen osallistumista ja sotuutumista kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseen. (Kuntaliitto 2015.)

Hyvinvointikertomuksesta hyötyvät erityisesti kuntien luottamushenkilöt, joiden on hankalaa hankkia tietoja eri lähteistä, mutta joiden olisi päätöksenteon kannalta tärkeää hahmottaa kunnan toiminta kokonaisuutena. Hyvinvointikertomuksessa esitetään tiiviisti tosiasia tietoon perustuva kuva kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden tilanteesta ja kunnan toteuttamasta hyvinvointipolitiikasta. Hyvinvointikertomus toimiikin kunnassa keskustelun avaajana, mutta sitä voi käyttää myös työvälineenä hyvinvointistrategioiden ja -ohjelmien valmistelussa kunnassa ja seutuyhteistyössä. (Perttilä ym. 2004, 15 ja THL 2010, 1.)

Hyvinvointijohtamisen haasteet

Strateginen johtaminen perustuu tietojohdamiseen. Tiedon avulla voidaan suunnitella ja toteuttaa strategioiden mukaista toimintaa. Kunnan on mahdollista saada ja tuottaa tietoa kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnin muutoksista, kuten myös palvelujärjestelmän kyvystä vastata kuntalaisten tarpeisiin. Mitä tarkemmin kunnassa tiedetään asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden tilanne, sitä tehokkaammin pystytään puuttumaan niihin liittyviin ongelmiin ja ehkäisemään ongelmien syntyä. Kuntakohtaiset tiedot hyvinvoinnin tilasta antavat myös mahdollisuuden muokata hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen käytäntöjä juuri oman kunnan tarpeisiin. Tiedontuottamisen ja analysoinnin apuna kunnat voivat käyttää muun muassa avoimia tilastotietokantoja, mutta kaikki avoimet tietokannat eivät kuitenkaan valitettavasti vastaa hyvinvointitiedon tuottamisen tarpeisiin. Hyvä apuvä-

line tiedon analysoinnissa on myös sähköinen hyvinvointikertomus, jonka avulla voidaan hahmottaa kokonaiskuvaa kunnan asukkaiden hyvinvoinnista ja terveydestä. Se on strateginen työväline, jota voidaan hyödyntää suunnittelun, seurannan ja raportoinnin tukena. (THL 2008, 7, 9 ja 2010, 9.)

Hyvinvointitiedon tuottamisen haasteena on hyvinvoinnin mittaamisen vaikeus. Hyvinvointipolitiikan onnistumisen mittarina on käytetty perinteisesti taloudellisia indikaattoreita kuten bruttokansantuotetta (BKT/capita), yksityistä kulutusta tai käytettävissä olevia tuloja. Nämä taloudelliset mittarit ovat kuitenkin riittämättömiä arvioitaessa hyvinvointia. Sittenmin hyvinvointia on mitattu erilaisilla sosiaalisilla indikaattoreilla, jotka kuvaavat ihmisten elintasoja, joka perustuvat tarve- ja resurssi-perusteisiin hyvinvointikäsitteisiin. Hyvinvointia on myös mitattu erilaisilla subjektiiviseen tyytyväisyyteen perustuvilla tyytyväisyys- ja onnellisuus mittareilla. Näiden mittareiden lisäksi hyvinvointi mitataan erilaisilla barometreillä. (Niemelä 2010, 36.)

Ongelma hyvinvoinnin mittaamisessa ei siis ole mittareiden ja tiedon määrä vaan sen sopivuus hyvinvoinnin moniulotteiseen olemukseen. Perinteisillä mittareilla korostuu hyvinvoinnin tarve- ja resurssiteoreettiset muodot, sillä osallisuus- ja toimintateoreettisten hyvinvoinnin muotojen mittaaminen on huomattavasti haastavampaa. Tätä laaja-alaista hyvinvoinnin käsitettä ei voida mitata millään yhdellä yksittäisellä mittarilla, sillä se on ilmiönä monisyinen ja -tulkintainen. Ongelmana on myös, etteivät käytettävissä olevat mittarit korosta riittävästi hyvinvointityön ennaltaehkäisevää luonnetta. Käytettävissä olevat valmiit mittarit painottuvat ongelmalähtöiseen, menneeseen ja korjaavaan toimintaan, jolloin mittareiden tulokset kuvaavat enemmänkin pahoinvointia kuin hyvinvointia. (Aro, Forsman, Kynäslähti, Siren 2012, 7, 68–69.) Tämä johtuu siitä, että hyvinvointi on usein ongelmien puuttumista, ja on paljon helpommin mitata konkreettisia ongelmia kuin jotain mitä ei ole vielä tapahtunut. Tulevaisuuden hyvinvointijohtamisen haasteena onkin se, miten mitata ennaltaehkäisevää hyvinvointityötä ja sen tuloksia. Se on vaikeaa varsinkin kun ennaltaehkäisyn tulos, eli ongelmien puuttuminen, on monissa tapauksissa nähtävissä vasta pitkällä tähtäimellä, jolloin tulokset on erittäin vaikea kohdistaa ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin.

Tietojohtamisen haasteet liittyvät myös siihen, että kuntajohdolla ja poliittisilla päättäjillä tulisi olla riittävät tiedot ja taidot hyvinvointijohtamisen tukena, jotta he pystyvät tekemään kuntalaisten kannalta oikeita strategisia valintoja ja päätöksiä. En kuitenkaan usko, että kaikilla kunnan johtajilla ja poliittisilla päättäjillä nämä tiedot ja taidot ovat riittävät. Tämän väitteeni perustan Terveempi Pohjois-Suomi -hankkeessa tehdyn kyselyn tuloksiin, jotka antoivat osviittaa siitä, että jopa ne kunnissa työskentelevät esimiehet ja johtajat, joilla on sosiaali- ja terveystieteiden koulutustausta, kaipasivat lisäosaamista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjaamiseen ja johtamiseen. He kaipasivat johta-

mistyönsä tueksi perustietoa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä sekä siihen liittyvästä vastuunjaosta ja koordinoinnista. (Salmela 2011, 24.)

Kyselyn perusteella johtajat olisivat kaivanneet apua myös hyvinvointityön johtamiseen, ohjaamiseen, sekä työvälineiden käyttöön. Johtajat kaipasivat organisaatioihinsa hyvinvointityöhön myös yhteisiä visioita, suunnitelmia ja toimintamalleja. He kaipaisivat apua hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvään muutosjohtamiseen, implementointiin, sekä vuorovaikutuksen, yhteistyön ja työhyvinvoinnin edistämiseen osaamiseen. Selkein hyvinvointi- ja terveystyöhön liittyvä kehittämistarve koski hyvinvoinnin ja terveydenedistämistyön yleistä perustietoa ja sen johtamisen työvälineiden käyttöä. (Salmela 2011, 24.) Millainen tilanne on sitten niiden esimiesten ja johtajien keskuudessa, joilla ei ole sosiaali- ja terveystalouden koulutusta? Uskoisin, että jos kunnissa halutaan panostaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, vaatii se panostusta myös kuntajohdon hyvinvointiosaamiseen.

Perttilä ym. (2004, 10) jakaa hyvinvointiosaamisen kolmelle eri tasolle, joita kaikkia hyvinvointipolitiikan toteuttaminen edellyttää. Hyvinvointiosaaminen on strategista hyvinvointiosaamista eli voimavarojen, osaamisen ja hyvinvoinnin vuorovaikutuksen ohjaamista. Hyvinvointiosaaminen voi myös olla ammatillista hyvinvointiosaamista eli ammattikäytäntöjen hallintaa asiakastyössä sekä yhteistyössä muiden ammattiryhmien kanssa. Viimeisellä tasolla hyvinvointiosaaminen on kansalaisten hyvinvointiosaamista eli tietoja ja taitoja, joilla edistetään arjessa oman, läheisten ja yhteisön hyvinvointia. Näiden kaikkien tasojen kehittäminen on tärkeää, ja näiden tasojen kehittämiseksi, on kuntien tehtävä hyvinvointijohtamisessa linjauksia, joissa määritellään kaikkien toimijoiden tehtävät ja vastuut.

Niirasen (2010, 95) mukaan hyvinvointipalveluiden tuottamiseen kohdistuu monia keskenään kilpailevia ja toisinaan ristiriitaisiakin arvoja, tavoitteita ja vaatimuksia, eikä kunta selviä perustehtävästään yksin. Hyvinvointipalveluiden tuottamisessa tulee ottaa huomioon kunnallinen itsehallinto, valtiolliset ja kansainväliset tavoitteet sekä hallinnon ja talouden ohjausmekanismit. Tässä nousee esiin hyvinvointiosaaminen ja tiedolla johtaminen. Tavoitteiden ja sidosryhmien intressien täyttämiseksi kunnan toiminnallisen ja poliittisen johdolla tulee olla riittävät taidot tunnistaa toimintaympäristössään olevat erilaiset voimavarat niin kunnan omassa hallinnossa, kuin yksityisellä ja kolmannella sektorillakin.

3.4 Kolmas sektori mukana hyvinvoinnin edistämisessä

Kunnanvaltuusto päättää kunnan johtamisjärjestelmästä hallinto- ja johtosäännöissä. Kunnanvaltuuston tulisi huomioida johtamisjärjestelmässä poikkihallinnollisuuden lisäksi myös se, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtamiskäytäntöjen pitäisi mahdollistaa yhteistyö myös yli sektorirajojen ja kolmannen sektorin kanssa. (THL 2008,17 ja 2010, 5, 9, 15.) Laaja-alaisen yhteistyön tarpeen on osaltaan synnyttänyt hyvinvointipolitiikan toimintaympäristössä meneillään olevat rakenteelliset ja toiminnalliset laajat muutokset, jotka konkreettisesti vaikuttavat hyvinvointipolitiikan vastuunjakoihin ja ohjaukseen (Niiranen 2010, 104).

Puhun tässä tutkimuksessa kolmannesta sektorista, mutta sen määrittely ei ole aivan yksinkertaista. Se mitä käsitteellä kolmas sektori tarkoitetaan, vaihtelee suuresti, eikä kolmannen sektorin käsitteellä ole Suomessa vakiintunutta määritelmää. Tässä tutkimuksessa määrittelen kolmannen sektorin kuten Pihlaja (2010, 21) tekee omassa tutkimuksessaan ”Kolmas sektori maaseutukunnissa”. Hänen mukaansa ”kolmannella sektorilla tarkoitetaan yritysten, julkisen sektorin eli valtion ja kuntien ja perheiden väliin jäävää yhteiskunnallista sektoria, jolle tunnusomaisia piirteitä ovat voittoa tavoittelematon talous sekä toiminnan yhteiskunnalliset, sosiaaliset tai yhteisön hyvinvointia edistävät tavoitteet.” Sanaa järjestö käytetään synonyymina kolmannelle sektorille. Kolmannen sektorin toiminta on lisäksi Pihlajan (2010, 22) mukaan julkisesta vallasta vapaata (non-governmental), ja sitä ohjaavat toimintaan osallistuvat ihmiset. Toimintaan osallistuminen on vapaaehtoista ja toiminnalla ei pyritä tuottamaan taloudellista voittoa (non-profit).

Kunnilla on tärkeä rooli hyvinvoinnin edistämisessä, mutta kolmannen sektorin rooli on korostunut hyvinvoinnin tuottajana yhtä aikaa kun keskustelu kuntien taloudellisten resurssien riittämättömyydestä ja lähipalveluiden turvaamisesta kiihtyy. Kolmannen sektorin rooli on noussut esiin erityisesti maaseutumaaisissa kunnissa, jotka joutuvat kamppailemaan palveluiden tuottamiseen ja rahoittamiseen liittyvien ongelmien kanssa yhtä aikaa ikääntyneiden kuntalaisten määrän lisääntymisen ja alueen työpaikka menestysten kanssa. Näillä muutoksilla on voimakkaasti vaikutusta alueen elinvoimaan ja asukkaiden hyvinvointiin, minkä vuoksi monilla alueilla onkin tullut vastaan tilanne, jossa julkiset palvelut eivät pysty vastaamaan asukkaiden tarpeisiin, eikä yritysmäiselle palvelutuotannolle ole edellytyksiä. Erityisen vaikea tilanne on harvaan asutulla maaseudulla, jossa jo lähtökohdat ovat pitkien välimatkojen vuoksi haasteelliset. Lisäksi monet ajankohtaiset vaikeat ongelmat kumuloituvat syrjäiselle maaseudulle. Maaseutumaaisissa kunnissa pitäisikin löytyä uudenlaisia ratkaisuja, joilla pystytään ohjaamaan palveluita, jarruttamaan julkisten palveluiden kysynnän kas-

vua ja hillitsemään kustannuksia. Näissä tilanteissa katseet kohdistuvat usein juuri kolmannen sektorin toimijoihin. (Pihlaja 2010, 11–12, 28.)

Kolmannen sektorin muuttuva rooli

Kuten edellä kerroin, hyvinvointijohtamisen lähtökohdat ovat muuttuneet useamman kerran muotoaan viimeisten parin kymmenen vuoden aikana. Nämä muutokset heijastuvat myös kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden väliseen suhteeseen. Kolmannen sektorin ja kuntien yhteistyön edellytyksenä on, että molemmilla yhteistyön osapuolilla on intressi toimia yhdessä. Kunnan perustehtävänä on kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen, mutta sen on tehtävä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa, jotta se pystyy saavuttamaan hyvinvointiin liittyvät tavoitteensa. Kunnan onkin pohdittava keiden kanssa, missä asioissa ja minkälaisia yhteistyömuotoja käyttäen hyvinvointitehtävän hoidossa tehdään yhteistyötä. Vastaavasti kolmannen sektorin toimijoilla on omat intressinsä tehdä yhteistyötä julkisen sektorin kanssa. (Möttönen 2009, 62–63.)

Taulukko 3. Hierarkkiset, markkinaperusteiset ja verkostomaiset suhteet kunnan ja järjestöjen välillä (Möttönen 2009, 66)

Kunta–järjestö-suhde	Hierarkiat	Markkinat	Verkostot
Kunnan asema suhteessa järjestöihin	Vaatimusten vastaanottaja ja määräysten antaja	Palvelujen ostaja	Tasavertainen toimija
Järjestön asema suhteessa kuntaan	Vaatimusten esittäjä ja päätösten kohde	Palvelujen myyjä	Tasavertainen toimija
Suhteen arvoperusta	Oikeudenmukaisuus	Tehokkuus	Eettisyys
Kunnan tavoite	Toiminnan legitimitietin vahvistaminen	Markkinoiden synnyttäminen ja hyödyntäminen	Paikallisten hyvinvointipoliittisten voimavarojen hyödyntäminen
Järjestön tavoite	Kunnan toimintaan vaikuttaminen	Menestyminen palvelutuotantomarkkinoilla	Paikalliseen hyvinvointipoliittikkaan osallistuminen ja vaikuttaminen
Sopimuksellisuuden perusta	Kunnan säännöt ja määräykset	Sanktoidut ostopalvelusopimukset	Luottamukseen perustuvat kumppanuusopimukset
Intressiperusta	Edunsaannin ristiriita	Taloudellinen ristiriita myyjän ja ostajan välillä	Intressien tasapaino
Järjestöjen ensisijainen tehtäväalue	Jäsenistön edunvalvontatehtävä	Palvelujen tuottaminen	Vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja asiantuntemuksen tuottaminen
Käytännön yhteistyön luonne	Muodollinen, keskittyy järjestöjen vaatimusten argumentointiin	Muodollinen, keskittyy ostopalvelusopimusten laadintaan ja sopimusten toteutumisen kontrollointiin	Epämuodollinen, keskittyy yhteisen ymmärryksen muodostamiseen ja uusien toimintatapojen kehittämiseen
Demokratianäkemyks	Perustuu edustukselliseen demokratianäkemykseen	Perustuu edustukselliseen demokratianäkemykseen	Perustuu yhteisölliseen demokratianäkemykseen

Monesti kolmanteen sektoriin kohdistuu ristiriitaisia paineita: toisaalta valtionhallinnon toimesta kavennetaan järjestöjen toimintamahdollisuuksia, mutta toisaalta monissa linjauksissa korostetaan kolmannen sektorin merkitystä, sekä julkisen ja kolmannen sektorin yhteistä hyvinvointivastuuta. (Möttönen 2009, 60–61.) Taulukossa 3 avataan tarkemmin miten kuntien ja kolmannen sektorin suhde on muuttunut hallinnollisten uudistusten ristipaineissa. Kunnan ja kolmannen sektorin välinen suhde riippuu pitkälti niiden välisistä yhteistyön muodoista ja julkishallinnon uudistuksista.

Perinteisesti hierarkkisen ajattelutavan mukaan kuntien rooli on ollut käytännössä pitkälti kolmannen sektorin toiminnan tukijan rooli. Hierarkkisessa toimintamallissa kolmas sektori tulee riippuvaiseksi kunnista ja suhde muuttuu yksipuoliseksi määräyssuhteeksi. On kuitenkin myös vastaavasti mahdollista, että yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa tehdään markkinaperusteisesti NPM:n oppien mukaan, jolloin kolmas sektori on riippumattomampi julkisesta sektorista, mutta sille lankeaa palveluntuottajan rooli. Kolmanneksi vaihtoehdoksi on muotoutumassa governancen oppien mukainen verkostomainen yhteistyö, jossa kolmas sektori nähdään tasa-arvoisena kumppanina hyvinvointityön tekemisessä. (Möttönen 2009, 63.)

Byrokratiaan ja hierarkioihin perustuvassa mallissa kolmannen sektorin ja julkisen sektorin välinen suhde perustuu pitkälti edustukselliseen demokratianäkemykseen ja kolmannen sektorin alisteiseen asemaan. Perinteisen mallin mukaan kunta määrää kolmannen sektorin toimijoiden paikan hyvinvointipolitiikassa omilla periaatteillaan, säännöillään ja määräystensä avulla. Järjestöt ovat tässä mallissa kuntaan nähden alisteisessa asemassa, mikä syntyy kun kunta avustaa järjestöjen toimintaa, mutta määrittelee tarkoin minkälaista toiminnan tulee olla, jotta siihen olisi mahdollista saada avustusta. Kunnan hyvinvointipolitiikassa järjestöillä on hierarkkisessa mallissa myös pitkälti neuvoo-antava rooli. Järjestöjen asiantuntijuutta käytetään usein virallisissa tilaisuuksissa, joissa niiltä pyydetään lausuntoja. Kunta kuitenkin muodostaa lausuntojen pohjalta päätöksensä omassa demokraattisessa päätöksentekoprosessissaan, eikä vuorovaikutusta järjestöjen kanssa tehdä enää tapausten ratkaisuvaiheessa. (Möttönen 2009, 64.)

Pihlajan (2010, 9) mukaan maaseutumaisissa kunnissa kolmannen sektorin yhdistyksiltä ja yrityksistä odotetaan panostusta eniten alueen asukkaiden sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistamiseen, mihin ne pystyvät vaikuttamaan tukemalla ihmisten kanssakäymistä ja yhteisöllisyyttä erilaisten tapahtumien, sekä kulttuuri-, liikunta-, nuoriso-, harrastus- ja vapaa-ajan toimintaa järjestämällä. Tämän vuoksi järjestöt ovat usein maaseutumaisissa kunnissa myös merkittäviä palveluiden tuottajia. Tätä palvelun tuottajan roolia korosti uuden julkisjohtamisen (NPM) markkinalähtöinen ajattelutapa, jossa kolmas sektori nähtiin yhtenä palvelumarkkinoiden osana. Siinä kolmas sektori rinnastettiin

yksityisiin yrityksiin ja korostettiin, että kuntien tulee hankkia palveluita kolmannelta sektorilta samalla tavalla kuin niitä hankitaan yksityisiltä yrityksiltä. (Möttönen & Niemelä 2005, 86.) **Markkinalähtöisessä ajattelutavassa** kolmannen sektorin ja julkisen sektorin välinen suhde perustuu tavaroiden ja palveluiden ostoon ja myyntiin. Kunta pitää järjestöjä pääasiassa palveluiden tuottajana ja järjestöt rinnastetaan kilpailutuksessa yksityisen sektorin toimijoihin. Markkinasuhteissa järjestöiltä edellytetään niiden toiminnan tuotteistamista, mikäli ne haluavat tehdä yhteistyötä julkisen sektorin kanssa. (Möttönen 2009, 63–64.)

Kolmannen sektorin rooli hyvinvointipalvelumarkkinoilla on kasvanut viimeaikoina, ja sen voidaan nähdä vahvistuvan myös tulevaisuudessa. Kolmannen sektorin merkitys palveluiden tuottajana on suuri myös taloudellisesti sekä työllistäjänä. Esimerkiksi sosiaalialan tuottamien järjestöjen palveluiden arvo oli kaikista sosiaalipalveluista vuonna 2008 Suomessa 16,6 % eli yhteensä 1,32 miljardia euroa. Lisäksi järjestöjen tuottamien palveluiden arvo on kasvanut vuosi vuodelta. Sosiaalialan palvelut eivät ole kuitenkaan ainoa hallinnonala, jossa järjestöt tuottavat palveluita. Kolmannen sektorin palvelutoiminta keskittyy vahvasti myös esimerkiksi vanhusten asumispalveluiden sekä nuorisopalveluiden kentällä. Nämä alat ovat perinteisiä kolmannen sektorin vahvoja aloja ja niiden merkitys tulee korostumaan tulevaisuudessakin entistä voimakkaammin. Tähän on syynä väestön ikääntyminen, minkä vuoksi väestön hyvinvoinnin eteen joudutaan tekemään entistä enemmän ennaltaehkäisevää työtä terveyden ja toimintakyvyn osa-alueilla. Myös lasten- ja nuorten palveluiden tuottamisessa kolmannen sektorin rooli tulee varmasti korostumaan, kun julkisen sektorin resursseja sidotaan entistä enemmän vastaamaan ikääntyvän väestön palvelutarpeita. (Pihlaja 2010, 36, 42, 66.)

Palvelutehtävien lisääntymisestä voidaan tehdä johtopäätöksiä, että kolmas sektori on siirtynyt, ainakin hyvinvointipalveluissa, markkinasektorin suuntaan ja markkinaohjaus on voimistunut kuntien ja järjestöjen suhteissa. Valtionhallinnon linjaukset ovat vauhdittaneet tätä muutosta, muun muassa hankintoja koskevalla lainsäädännöllä, jonka mukaan järjestöjä tulee kohdella palveluhankinnoissa saman lailla kuin yrityssektoria. Kuitenkin suuri osa järjestöjen palvelutuotannosta on sellaista, jossa ei ole kyse markkinatoiminnasta, vaan pikemminkin yleishyödyllisestä työstä, jonka päämääränä ei ole maksimaalisen voiton tavoittelu kuten yksityisen sektorin liiketoiminnassa. Myöskään kolmannen sektorin palvelut eivät ole samalla lailla tuotteistettavissa tai hinnoiteltavissa kuin yksityisen sektorin palvelut, varsinkin kun suuri osa kolmannella sektorilla tapahtuvasta työstä tuotetaan vapaaehtoistoimintana. Markkinalähtöisessä toimintatavassa kunnan järjestöjen tehtäväalue supistuu vaikka sen merkitys palvelutuotantomäärällä kasvaisikin. Suuntaus johtaisi siihen, että kolman-

nen sektorin toiminnan painoarvoa mitataan sillä, miten ne pärjäävät palvelutuotannossa tuottajien välisessä kilpailussa. (Möttönen 2009, 67–69.)

Kolmannen sektorin näkökulmasta kriittiseksi kysymykseksi on muodostunut markkinalähtöisessä ajattelutavassa se, miten pitkälle kolmas sektori menee markkinamekanismin mukaisessa palvelutuotantotehtävässä. Painottamalla omassa tehtävässään palvelujen tuottamista ne asettuvat osaksi markkinoita ja riippuvuus rahoittajasta kasvaa. Tällöin on riskinä, että kolmannen sektorin muut tehtävät, usein yleishyödylliset tehtävät, saattavat väistyä markkina-ajattelun myötä taka-alalle. Valtiovallan näkökulmasta keskeiseksi kysymykseksi nousee se, aiheuttaako kolmannen sektorin tukeminen sen, että kilpailuneutraaliteetti markkinoilla vaarantuu, sillä kolmas sektori saattaa tulla palvelujen myynnissä edullisempaan asemaan kuin yksityiset yritykset. (Möttönen & Niemelä 2005, 101.)

Tulee kuitenkin ottaa huomioon, ettei kolmannen sektorin rooli palveluiden tuottajana ole mikään uusi ilmiö, vaan se on ollut olemassa jo ennen NPM-suuntausta. Monien järjestöjen palvelutoiminta on käynnistynyt paljon aikaisemmin kuin vastaava julkisen sektorin toiminta varsinkin sosiaalialalla. Monilla kolmannen sektorin toimijoilla on myös pitkät ja perinteikkäät juuret palvelujen tuottamisessa julkisen sektorin kanssa yhteistyössä. Yhteistyömuotoja palvelutuotannossa on useita. Yhteistyö voi perustua muun muassa ostopalveluihin, maksusitoumuksiin, yhteistoimintasopimuksiin, palvelusetelijärjestelmään tai järjestöille maksettuihin avustuksiin. (Pihlajan 2010, 36.) Yksi uusimmista yhteistyön muodoista on verkostomainen toimintatapa, jossa kunnat ja järjestöt toimivat tasaveroisina kumppaneina.

Verkostolähtöinen toimintatapa perustuu governanceen, jossa kolmannen sektorin toimintaa palvelukentässä katsotaan eri näkökulmasta. Kolmannen sektorin toimijat eivät ole välineitä kunnan määrittelemässä hyvinvointipolitiikan toteuttamisessa, vaan ne ovat keskeisiä tasa-arvoisia toimijoita verkostomaisessa hallintajärjestelmässä. Governancessa kolmannen sektorin toimijat eivät ole julkiselle toiminnalle alisteisia vaan itsenäisiä ja yhteistyösuhteissaan tasa-arvoisia. Governancessa korostuu kaikkien sektoreiden toimijoiden suhteiden tasa-arvoisuus, keskinäinen luottamus ja kiinteä, osapuolia hyödyttävä vuorovaikutus. (Möttönen & Niemelä 2005, 102, 104–105.) Verkostolähtöisessä toimintatavassa järjestöjen tehtävät laajentuvat ja painoarvo kasvaa (Möttönen 2009, 68).

Aito verkostosuhde kuntien ja järjestöjen välillä merkitsee tasavertaisten osapuolten välistä yhteistyötä, jossa haetaan saman arvopohjan omaavia pitkäaikaisia kumppaneita. Yhteistyön tarkoituksena on etsiä sellaisia tavoitteiden toteutumiskeinoja, joissa yhdessä pyritään täyttämään molempien osapuolten intressit. Verkostomainen toimintatapa edellyttää molemminpuolista luottamusta toimi-

joiden kesken. Luottamuksen syntyminen edellyttää, että julkinen sektori tunnistaa kolmannen sektorin laaja-alaiset tehtävät, eikä kolmatta sektoria pidetä vain palveluiden tuottajan. Markkinalähtöisessä ajattelutavassa kolmannen sektorin toimijat nähdään vain julkisen hyvinvointipalvelumarkkinoiden täydentäjänä, mutta verkostomaisessa ajattelutavassa kolmas sektori nähdään tärkeinä hyvinvointipolitiikan toimijoina. Julkisen ja kolmannen sektorin välisellä verkostomaisella yhteistyöllä vahvistetaan suomalaista vahvaan yhteisvastuuseen perustuvaa hyvinvointivaltiokehitystä. (Möttönen 2009, 65, 69.)

Koska hyvinvointipolitiikan harjoittaminen on valunut yhä suuremmassa määrin paikalliselle tasolle, ratkaistaan kolmannen sektorin roolin muotoutuminen myös paikallisella tasolla. Jos markkinalähtöinen näkemys valtaa alaa kuntakentässä, niin kolmannen sektorin toimijat pakotetaan noudattamaan yksityisen sektorin markkinalähtöisiä periaatteita. Samalla niiden asema muuttuu hyvinvointitehtävien vastaanottajaksi, kun kunnat siirtävät hyvinvointivastuuta pois julkiselta sektorilta. Samalla kolmannen sektorin merkitys itsenäisenä hyvinvointipoliittisena toimijana pienenee. Jos taas verkostomainen lähestymistapaa valtaa enemmän alaa kuntakentässä, saa kolmas sektori merkittävän aseman hyvinvointipolitiikassa. Tällöin järjestöjen vahvistuminen ei vähennä julkisen sektorin vastuuta hyvinvoinnista, vaan ne yhdessä puolustavat hyvinvointivaltiolle kuuluvaa hyvinvointivastuuta. (Möttönen 2009, 68.)

Käytännössä kuntien ja järjestöjen yhteistyössä esiintyy kaikkia yllälueteltuja ohjausmuotoja, riippuen yhteistyön laadusta ja tarkoituksesta. Käytännössä yhteistyön muodot menevät myös limittäin, joten kyse julkisen sektorin ja kolmannen sektorin yhteistyön määrittelyssä onkin siitä, minkälaisia eri yhteistyömuotojen kombinaatiota käytetään hyvinvointitehtävän toteuttamisessa. Kunta voi omalla strategiatyöllään ja ohjauspolitiikallaan vaikuttaa kolmannen sektorin toiminnan kehitykseen. Jos kunta painottaa toiminnassaan markkinaohjausta, samalla se edistää kolmannen sektorin ja markkinasektorin lähestymistä. Jos taas kunta suosii verkostomaista ohjausta, sillä voidaan edistää julkisen ja kolmannen sektorin lähentymistä. (Möttönen 2009, 65, 67.) Tärkeintä kuitenkin on mielestäni se, että kolmannen sektorin rooli osana hyvinvointityötä on tunnistettu, ja julkisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä vahvistetaan myös tulevaisuudessa.

Kolmas sektori yhteisöllisyyden lisääjänä

Kansalaisjärjestöillä ja muilla kolmannen sektorin toimijoilla on tärkeä rooli hyvinvoinnin edistämässä ja yhteiskunnallisen hyödyn tuottamisessa erityisesti ehkä maaseutumaisissa kunnissa. Järjestöt pyrkivät työskentelemään kasvavaa eriarvoistumista vastaan. Järjestöissä kunnan asukkailla

on myös mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja erilaisiin harrastuksiin. Näin järjestötoiminta lisää yhteiskunnallisia vaikuttamismahdollisuuksia myös niille kansalaisille, jotka muuten eivät ole vaikuttamassa kunnallisessa päätöksenteossa. Lisäksi järjestötoiminta lisää vuorovaikutuksellisuuden ja yhteisöllisyyden kautta sosiaalista pääomaa. Lisäksi julkisen ja yksityisen sektorin, sekä kolmannen sektorin välisellä yhteistyöllä voidaan kerryttää sellaista asiantuntemusta, jolla voidaan ratkaista monia ilkeitä ongelmia. (STM 2008, 68–69.)

Kolmannen sektorin rooli nähdään suurimpana ihmisten aktivoimisessa, liikkeelle laittamisessa ja yhteen saattamisessa. Tällä on suuri merkitys kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi ennaltaehkäisevästä näkökulmasta, sillä kolmannen sektorin toiminnalla on suuri merkitys ihmisten fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin ja toimintakyvyn säilymiselle. Kolmannen sektorin roolia ja merkitystä korostetaan hyvinvointipolitiikassa ennen kaikkea kahdesta näkökulmasta: järjestöt ovat toisaalta ihmisen hyvinvoinnin monipuolisia tukijoita, mutta myös paikallisen yhteisöllisyyden vahvistajia. Yhteisöllisyydellä tarkoitetaan sosiaalisista verkostoita kumpuavaa henkistä pääomaa, sekä sitä vahvistavaa ihmisten kanssakäymistä ja toiminnallista yhteisöllisyyttä. Kolmannella sektorilla on tärkeä rooli tällaisen kanssakäymisen rakentaja, sekä konkreettisen vuorovaikutuksen ja toiminnan vahvistajana. (Pihlaja 2010, 67, 69, 78.)

Yhteisöllisyyden nähdään kumpuavan julkisen ja kolmannen sektorin muodostamista verkostoissa syntyvästä sosiaalisesta pääomasta. Möttösen (2002,120) mukaan kunnan voi ajatella toteuttavan eräänlaista sosiaalisen pääoman rakentamisen politiikkaa, kun kunta on mukana edesauttamassa paikallisten verkostojen toimintaa. Möttönen ja Niemelä (2005, 121–124) ovat Putnamin ajatuksiin pohjautuen määritelleet sosiaalisen pääoman siten, että se koostuu yhteiskunnan toimintasäännöistä ja niitä välittävistä paikallisista verkostoista, sekä yhteiskunnan jäsenten luottamuksesta. Lisäksi verkostotoiminta on yksi sosiaalisen pääoman ominaisuus ja mittari. Verkostojen tehtävänä on ylläpitää sosiaalisia normeja, luottamusta ja välittää informaatiota. Yleisesti voidaankin sanoa, että paikallisista verkostoista syntyy sosiaalista pääomaa.

Kunnissa pidetään hyvinvoinnin kannalta erittäin tärkeänä yhteisöllisyyden ja sosiaalisen pääoman merkitystä, ja kolmannen sektorin rooli sen vahvistamisessa nähdään ratkaisevana. Yhteisöllisyyden, sosiaalisen pääoman ja niiden vahvistamiseen pyrkivien toimenpiteiden merkitys tulee korostumaan sitä enemmän mitä suurempiin ja monimutkaisempiin palveluntuotannon järjestelmiin kunnossa siirrytään. Kun julkisen sektorin läsnäolo ohentuu paikallistasolla, ihmisten keskinäinen kanssakäymisen, kansalaisyhteiskunnan, sekä sosiaalisen pääoman merkitys korostuu paikallisen hyvinvoinnin turvaamisessa. (Pihlaja 2010, 81.)

Sektorirajat ylittävien verkostojen merkitys siis korostuu hyvinvoinnin ja sosiaalisen pääoman tuottamisessa. Sosiaalista pääomaa ei kuitenkaan esiinny itsestään missä tahansa verkostoissa, vaan oleelliseksi tekijöiksi on tunnistettu verkoston sisäinen luottamus ja kommunikaatio. Käytännössä verkostojen toimijajoukko on kirjava, ja jokaiselle verkoston jäsenellä on omat intressinsä, joten verkostot ovat täynnä jännitteitä, jotka estävät aidon ja luottamuksellisen yhteistyön. Jos paikallista sosiaalista pääomaa halutaan lisätä, tulee verkoston yhteistyön laatuun kiinnittää huomiota, sekä järjestöjen kesken että julkisen sektorin ja järjestöjen välillä. (Möttönen & Niemelä 2005, 121–124.)

Yksi esimerkki yksilön hyvinvoinnin ja yhteisön yhteisöllisyyden tukemisesta on monilla paikkakunnilla järjestettävät toiminta- ja virkistyspäivät. Niissä tyypillisesti julkinen sektori järjestää mukavan toiminnallisen päivän kuntalaisille yhteistyössä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tämän tapaiset virkistyspäivät kokoavat yhteen monenikäisiä kuntalaisia ja näin eri-ikäisten ihmisten vuorovaikutus tukee koko kunnan yhteisöllisyyden kehittymistä. Yleisesti ottaen järjestöt ovat kunnille todella tärkeä kumppani tapahtumien järjestäjänä. Tuhannet eri puolella Suomea järjestettävät tapahtumat jäisivät toteutumatta ilman kolmatta sektoria ja sen vapaaehtoistyöntekijöitä. Tapahtumien sosiaalista kanssakäymistä ja yhteisöllisyyttä tukeva rooli on kunnille erittäin tärkeä. Monet kolmannen sektorin järjestämät tapahtumat ovat lisäksi kunnille jopa markkinointivaltti, johon jopa kunnan koko brändi saattaa tukeutua. (Pihlaja 2010, 75–76.)

Tällaiset erilaiset virkistys-, toiminta ja palvelupäivät, sekä monet paikalliset tapahtumat, ovat erinomaisia esimerkkejä kolmannen sektorin toiminnasta, joka perustuu kumppanuuteen ja joka ylläpitää ihmisten fyysistä, henkistä ja sosiaalista hyvinvointia, sekä jarruttaa raskaampien ja kalliimpien palveluiden tarpeen kasvua. Kunnan näkökulmasta tällainen toiminta saattaa tuntua ylimääräiseltä kuormittavana kustannuseränä, mutta toisesta näkökulmasta tämä toiminta voidaan nähdä edullisena kuntalaisten hyvinvointia tukevana ennaltaehkäisevänä toimintana. Kunnat voivat monin eri tavoin tukea ja olla mukana luomassa puitteita tapahtumien järjestämisellä. Tämän tyyppinen toiminta edellyttää eri tahojen yhteistyötä, joten kunta voi tukea toimintaa esimerkiksi ottamalla koordinoijan roolin. (Pihlaja 2010, 75–77.)

Miten kolmannen sektorin roolia voidaan vahvistaa?

Kunnissa tunnistetaan laajasti kolmannen sektorin toiminnan vaikutukset kuntalaisten hyvinvointiin, kuten myös toiminnan positiiviset vaikutukset kuntatalouteen hyvinvoinnin ongelmia ehkäisevän toiminnan ansiosta. Hyvinvointivaltion tulee luoda edellytyksiä vapaalle kansalaistoiminnalle,

mutta kuntien ei pidä nähdä kolmatta sektoria vain oman palvelutuotantonsa täydentäjänä, vaan yhteisöllisyyden edistäjänä ja hyvinvoinnin resurssina (Möttönen & Niemelä 2005, 6.) Julkisen sektorin toimijat tunnistavat kunnissa kuitenkin myös huolen kolmannen sektorin voimavaroista. Kunnilla on kuitenkin kaiken aikaa yhä vähemmän resursseja tukea talouden ennaltaehkäisevää kolmannen sektorin toimintaa. (Pihlaja 2010, 69.) Mitä julkinen sektori siis voi tehdä vahvistaakseen kolmannen sektorin toiminta edellytyksiä? Pihlaja (2010, 95–99) määrittelee tutkimuksensa loppuyhteenvedossa ratkaisuksi muun muassa seuraavanlaisia toimenpide-ehdotuksia (lainausmerkeissä olevat lihavoidut lauseet):

”Kuntien on jatkettava kolmannen sektorin monipuolista tukemista.”

Valtioneuvoston (2007, 15) hallituksen terveyden edistämisen politiikkaohjelma tukee myös kyseistä toimenpide-ehdotusta. Sen mukaan järjestöjen toiminnan nopealiikkeisyydestä ja muuntautumiskyvystä on runsaasti näyttöä. Muuttuneet ongelmat vaativat usein nopeita ratkaisuja, eikä julkisella sektorilla useinkaan ole tällaisiin nopeisiin muutoksiin mahdollisuutta. Tämän vuoksi yhteistyö kolmannen sektorin kanssa voisi olla ratkaisu tällaisiin tilanteisiin, ja siksi järjestöjen mahdollisuuksia toimia aktiivisesti ja innovatiivisesti on valtioneuvoston politiikkaohjelman mukaan tuettava terveyden edistämisen määrärahoilla. Kunnat voivat tukea järjestötoimintaa tarkoituksenmukaisesti luovuttamalla julkisia tiloja järjestöjen käyttöön tapaamis- ja toimipaikoiksi.

”Kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyötä ja tiedonkulkua on parannettava.”

Kunnan ja järjestöjen välistä yhteistyötä ja paikallisia verkostoja ei voida pitää itsestään selvinä hyvinvointia edistävinä keinoina, vaan yhteistyön luonne, järjestötoiminnan sisältö ja verkostojen vuorovaikutussuhteet ovat ratkaisevassa asemassa. Yleistäen voidaan sanoa, että vain sellainen toiminta, joka perustuu vapaaehtoisuuteen, luottamukseen, verkoston jäsenten autonomisuuteen ja avoimeen keskinäiseen kommunikaatioon, voi edistää kuntalaisten hyvinvointia. (Möttönen 2002, 124.) Kuntien rooli kolmannen sektorin tukijana voitaisiinkin nähdä myös yhteistyön laadunvalvonnan näkökulmasta. Kunta voisi olla se verkoston toimija, joka koordinoi, huolehtii tiedonvälityksestä ja kannustaa kolmannen sektorin toimijoita keskinäiseen yhteistyöhön. Kunnat voisivat ottaa osakseen yhteyshenkilön roolin, mikä helpottaisi ja parantaisi verkoston toimintaa. (Pihlaja 2010, 95.)

”Kuntien on laadittava järjestöstrategia.”

Kun kunnat luovat kunta- tai hyvinvointistrategioita ja niiden periaatteita, ei tavoitteeksi riitä pelkkä kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyön lisääminen, vaan tarkasteluun pitäisi ottaa myös yhteistyön sisältö ja kunnan oman toiminnan periaatteet (Möttönen 2002, 124). Mitä monipuolisemmaksi palveluiden järjestämisen muodot muodostuvat ja mitä enemmän verkostoja syntyy, sitä tärkeämpää on, että kunnissa laaditaan myös oma järjestöstrategia, jossa kirjoitetaan auki ne tavoitteet ja toimenpiteet, joiden avulla yhteistyötä järjestöjen kanssa halutaan pitkällä tähtäimellä rakentaa (Pihlaja 2010, 95).

”Kunnissa on luotava menetelmiä vapaaehtoistoiminnan edistämiseksi”

Kuntien tulisi miettiä yhdessä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, miten ne voisivat edistää paikallisia vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksia, houkutella vapaaehtoistointaan mukaan uusia ihmisiä, ja miten esimerkiksi kuntien palvelutoiminnassa voitaisiin suunnitelmallisesti hyödyntää vapaaehtoisten työpanosta ja osaamista nykyistä paremmin. Kuntien tulisi tukea horisontaalista vapaaehtoistointaa, joka ulottuu kaikkien sektorirajojen yli julkiselle, kolmannelle ja yksityiselle sektorille. (Pihlaja 2010, 96.)

Kuten yllä kerrottiin, julkisella sektorilla on monia tapoja vahvistaa kolmannen sektorin asemaa hyvinvointipoliittisena toimijana. On kuitenkin sellaisia kolmannen sektorin toimijoita, jotka eivät halua toimia tiiviimmässä yhteistyössä julkisen sektorin kanssa tai vahvistaa asemaansa. Tämä valinta on joko tietoinen tai luonnollinen. Osa kolmannen sektorin toimijoista haluaa pitää toimintansa mahdollisimman vapaamuotoisena ja vapaaehtoisena, johon yhtenä syynä voi olla resurssien puute. Osa kolmannelle sektorin toimijoista kamppailee jatkuvasti rahoituksen ja toimijapulan kanssa. Ikääntyvän väestörakenteen ja pienen väestöpohjan vuoksi järjestöissä ei ole riittävästi aktiivisia ihmisiä mukana toiminnassa. Koska toiminta perustuu usein vapaaehtoisuuteen, ei järjestöissä haluta ottaa vastaan liian suurta vastuuta. Usein haasteena voi myös olla, ettei kolmannelle sektorille löydy riittävästi tietotaitoa vaikeiden hyvinvointiongelmien ratkaisemiseen. Julkinen sektori pystyy puuttumaan halutessaan joihinkin näistä haasteista yllä lueteltujen toimenpide vaihtoehtojen kautta. Esimerkiksi kolmannen sektorin toiminnan rahoitukseen liittyviin kysymyksiin voidaan vaikuttaa, jos tahtoa kuntapäätäjiltä löytyy. Sen sijaan kolmannen sektorin inhimillisiin resursseihin liittyviin ongelmiin on vaikeampi ja monimutkaisempi haaste. Miten vaikuttaa järjestöväen ikääntymiseen tai nuorempien ikäluokkien halukkuuteen osallistua järjestötoimintaan? (Pihlaja 2010, 38, 42, 76.)

3.5 Kenellä on vastuu hyvinvoinnista?

Mielestäni yksi suurimmista kysymyksistä, joka liittyy hyvinvointivaltio–hyvinvointikuntakeskusteluun, on se, miten hyvinvointivastuu jakautuu eri toimijoiden kesken. Lakiin perustuva vastuu hyvinvoinnista on kunnilla, mutta kunnissa usein ajatellaan, että keskeisin syy niiden taloudelliseen ahdinkoon on valtion niille hyvinvoinnin edistämisen nimissä sysätyjen velvoitteiden laajuus. Kuntien tilanne onkin muuttunut lähes sietämättömäksi; Valtiolla on vastuu siitä, että kunnilla tulisi olla riittävät resurssit lainsäädännöllä niille annettujen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen, mutta käytännössä kunnille säädetään jatkuvasti lisää palveluvelvoitteita, eikä niihin kohdenneta tarvittavia resursseja. Lisäksi julkisten palveluiden tuottaminen tulee suhteellisesti aina vain kalliimmaksi. Resurssiohjauksen periaatteiden mukaan tehtävien tulisi olla tasapainossa yhdessä kansantalouden kestävyuden kanssa, mutta tämä periaate ei käytännössä näytä toteutuvan. (Lepistö 2011, 396.)

Kuntien taloudellinen ahdinko ja rajalliset voimavarat ovat johtaneet siihen, että hyvinvointipalveluiden tuottamisessa kolmannen sektorin rooli on vahvistunut, jolloin voidaan olettaa, että hyvinvointivastuun on myös siirryttävä yhä laajemmalle paikallistason toimijajoukolle. Uskon, että tätä suuntausta on korostanut myös governance julkisen johtamisen suuntauksena. Hyvinvointivastuukeskustelu onkin arvokeskustelu, jossa pohditaan kuntien, valtion ja kuntalaisten roolijakoa, ja sitä mikä tavoite hyvinvoinnin edistämällä oikeastaan on.

Nykyihmisten hyvinvoinnin ongelmat ovat monisyisiä, ja niiden ratkaisemisen keinot ovat usein ihmisellä itsellään. Kykeneekö kunta silloin ratkaisemaan näitä hyvinvointiin liittyviä ongelmia yksin? Mikä kuntarooli sopisi parhaiten hyvinvointivastuuseen vastaamiseen? Onko tarkoituksenmukaista, että vastuun ihmisten hyvinvoinnista kantaa yhä useimmin kunta? Onko kunnan ensisijainen tehtävä vahvistaa ihmisten kykyä itsenäiseen ja täyspainoiseen elämään? Oleellista tässä keskustelussa on se mihin rooliin nostetaan perinteisen kunta-valtio-vastuukeskustelun rinnalle kuntalaisen oma vastuu, yhteisön vastuun sekä kolmannen sektorin toimijoiden vastuun hyvinvoinnin ylläpitämisestä ja kehittämisestä. (Lepistö 2011, 398–399.)

Tämän keskustelun voidaan nähdä olevan myös osa laajempaa muutosta, jossa valtaa ja vastuuta yhteiskunnallisista asioista on pikkuhiljaa siirretty valtiolta paikallistason toimijoille. Parhaiten tämä vastuunjako on ollut havaittavissa ehkä Isossa-Britanniassa, jossa Big society -liike on nostanut esiin yksilön ja yhteisön vastuun hyvinvointinsa avaintekijöinä. He tavoittelevat sellaista yhteiskuntaa, jossa valta ja vastuu on siirretty julkiselta sektorilta yksilöille ja yhteisöille, joilla tulee olla valta ja kapasiteetti sellaisten päätösten tekoon, jotka koskevat heidän omien ongelmiansa ratkaisua.

Liikkeen tavoittelemassa yhteiskunnassa jokainen yksilö ottaa vastuun itsestään, omasta yhteisöstään ja toisistaan, jolloin valtion merkitys yhteiskunnassa vähenee. (Commission on Big Society 2011, 5.)

Vaikka Big society -liikkeessä korostetaan yksilöiden voimauttamista, näkevät he tärkeänä julkisen sektorin roolin hyvinvoinnin edistämisessä. Heidän mukaan valtion roolina on yksilölähtöisen yhteiskunnan rakentaminen ja sen koordinointi. (Commission on Big Society 2011, 5–6.) Yhtä mieltä tästä on Pihlaja (2010, 79–81), jonka mukaan julkinen sektori voi yrittää luoda ihmisille tapoja vaikuttaa omaan ja yhteiseen hyvinvointiin ennaltaehkäisevästi, sekä tarjota puitteita ja resursseja ennaltaehkäisevälle toiminnalle. Julkiset toimijat eivät kuitenkaan yksinään pysty tuottamaan sosiaalista pääomaa ja yhteisöllisyyttä, jolla on tärkeä rooli hyvinvoinnin edistämisessä. Yhteisöllisyys syntyy yksittäisten ihmisten toimiessa yhdessä, jolloin kuvaan nousee kolmannen sektorin rooli hyvinvoinnin edistämisessä. (Pihlaja 2010, 79–81.)

Big Society -liikkeen mukaan yksilöiden voimauttaminen ei suoraan tarkoita vastuun siirtymistä kolmannelle sektorille, mutta heidän mukaansa kolmannen sektorin rooli tulee joka tapauksessa korostumaan, sillä kolmannen sektorin toimijat kannustavat ihmisiä ottamaan enemmän vastuuta heidän omasta elämästään ja ympärillä olevasta maailmastaan. (Commission on Big Society 2011, 5.) Kolmannen sektorin toiminta perustuu pitkälti yhteisöllisyyteen ja sen vahvistaminen on yksi sen tärkeimmistä tehtävistä. Yhteisöllisyydellä ja lähimmäisen vastuulla tarkoitetaan yleensä sitä, että ihmiset pitävät huolta toisistaan, naapureistaan ja muista kyläläisistä. Yhteisöllinen huolenpito on perinteisesti naapuriapua, mutta myös uudenlaista vapaaehtoisuuteen perustuvaa kolmannen sektorin kautta kanavoitavia kansalaistyön muotoja. (Pihlaja 2010, 79.)

Julkisen sektorin kannalta tule pohtia, miten pystytään tukemaan kolmannen sektorin rooli hyvinvoinnin tuottamisessa. Hyvinvoinnin edistäminen onkin kuntien ja kolmannen sektorin yhteinen tehtävä. Tulee kuitenkin huomioida, ettei kunta voi siirtää vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista kokonaan kolmannelle sektorille. (Commission of Big society 2011, 5, Möttönen 2002, 118.) Pitääkin pohtia, mitkä palvelut tulisi myös tulevaisuudessa olla julkisen vastuun ja verorahoituksen piirissä, ja mitkä palvelut ovat sellaisia, että ne voidaan jättää markkinoiden, vapaaehtoistyön, perheiden, omaisten, ystävien ja naapurien avun varaan. Jo nyt osa hyvinvointitehtävistä nähdään kuuluvan kolmannelle sektorille. (Pihlaja 2010, 70.)

Apua tarvitsevan ihmisen näkökulmasta ei ole väliä tuottaako palvelun julkinen vai kolmas sektori. Kolmannen sektorin resurssiongelmista johtuen voi kuitenkin tulla esiin tilanne, että se ei pysty toteuttamaan sille jätettyjä tehtäviä, jotka kuitenkin ihmiset ovat tottuneet saamaan. Tällöin vastuu

kysymyksen saattavat nousta esiin. Lisäksi, jos kolmas sektori saa suurimman osan rahoituksestaan verovaroista ja tekee tiivistä yhteistyötä julkisen sektorin kanssa, onko hyvinvointivastuun perääminen kolmannelta sektorilta oikeutettua? (Pihlaja 2010, 70.)

4 MILLAINEN ON RUOVEDEN KUNNAN ROOLI HYVINVOINNIN EDISTÄMIS- SESSÄ?

Ruovesi on vuonna 1865 perustettu kunta, joka sijaitsee Pohjois-Pirkanmaalla noin 80 kilometrin etäisyydellä Tampereen kaupungista. Ruovedellä oli vuoden 2014 lopulla 4692 asukasta, joille kunnan tavoitteena on tarjota turvallinen ja viihtyisä asuinympäristö, sekä laadukkaat peruspalvelut. Kunnan toiminta-ajatuksena on pyrkiä kehittämään palvelutarjontaansa, parantamaan yritysten toimintaedellytyksiä alueella, tarjoamaan korkealaatuisia asuinpaikkoja ja vaikuttamaan kuntayhteistyöllä koko seudun kehitykseen. (Ruoveden kunta 2015.)

Vuoden 2014 tilinpäätöksen kunnanjohtajan katsauksen mukaan Ruoveden kunnan taloustilanne oli erittäin vaikea vuoden 2014 alussa, sillä Ruoveden kunnan talous oli huonontunut jo usean vuoden ajan ja taseeseen oli kertynyt alijäämää lähes 3 miljoonan euron verran. Ruoveden kunta näyttikin vuonna 2013 täyttävän lähes kaikki kriisikunnan merkit, minkä vuoksi kunnanvaltuuston oli hyväksyttävä taloudellisen tilanteen parantamiseksi kolmen vuoden talouden tasapainottamisohjelma 3,5 miljoonan tasapainottamistavoitteella. Suunnitelman tarkoituksena on tasapainottaa kunnan talous tulevana vuosina ja turvata sen jatko tulevaisuudessa itsenäisenä kuntana. (Ruoveden kunta 2014b ja Ruoveden kunta 2015.)

Suurimpia haasteita kunnan tulevaisuuden ja talouden tasapainottamisen kannalta on väestön negatiivinen kehitys ja huoltosuhteen heikkeneminen, sillä eläkkeensaajia on jo yli 40 % kunnan väestöstä. Ruoveden kunnan veroprosentti on jo myös nyt Suomen korkeimpia, eikä tämän vuoksi verojen korottaminen ainakaan suuressa mitassa ole enää mahdollista vaan kunnan tulee sopeuttaa menonsa käytettävissä oleviin tuloihin. Vuoden 2014 aikana kunnan taloutta onnistuttiin tasapainottamaan muun muassa harkinnanvaraisella valtionosuudella, jota kunta sai 670 000 euroa, sekä kehittämällä perusturvan palveluitansa. Tilikauden tulos oli vuoden 2014 lopulla onnistuneesti ensimmäistä kertaa vuoden 2008 jälkeen ylijäämäinen lähes 840 000 euroa, mutta kunnalla on edelleen 2,2 miljoonaa euroa kattamatonta alijäämää taseessa, jotka on saatava kuitattua tasapainottamissuunnitelmavuosien aikana pois. Tämä tarkoittaa Ruoveden osalta sitä, että tiukka talouskuri ja toiminnan tehostaminen jatkuvat edelleen. (Ruoveden kunta 2015).

Ruoveden kunnan sosiaali- ja terveystalvet (ympäristöterveydenhuoltoa ja päivähoitoa lukuun ottamatta) on järjestänyt naapurikaupunki Virrat vuodesta 2012 lähtien (Ruoveden kunta 2013). Virtain kanssa tehtiin yhteistyössä myös Ruovedellä kunnan ensimmäinen hyvinvointikertomus, joka valmistui joulukuussa 2014. Hyvinvointikertomuksen kokosi poikkihallinnollinen hyvinvointi-

kertomustyöryhmä, jonka jäsenenä toimi kunnan johtoryhmä täydennettynä muutamilla muilla jäsenillä. Hyvinvointiryhmään kuuluivat edustajat kunnan yleishallinnosta, terveystalveista, sosiaali-palveluista, sivistyspalveluista, kulttuuri- ja vapaa-ajanpalveluista, teknisistä palveluista ja ympäris-töpalveluista. Tarvittaessa ryhmään pyydettiin myös asiantuntijoita ja kolmannen sektorin edustajia. Ruoveden hyvinvointikertomusprosessin tarkoituksena oli, että siinä esiin nousseita kehittämiskoh-teita ja vahvuuksia hyödynnetään strategian painopisteitä asettaessa. (Ruoveden kunta 2014a.)

Hyvinvointikertomusprosessin yhteydessä laadittiin hyvinvointisuunnitelma valtuustokaudelle 2013–2016, jonka taulukossa 4 esitetyt painopisteitä tullaan hyödyntämään myös vuonna 2015 käynnistyvässä Ruoveden kuntastrategiaprosessissa. Hyvinvointikertomusprosessissa esiin noussei-ta kehittämiskohteita ja vahvuuksia tullaan myös hyödyntämään strategian painopisteitä asetettaes-sa. (Ruoveden kunta 2014a.)

Taulukko 4. Ruoveden hyvinvointisuunnitelman painopistealueet ja tavoitteet (Ruoveden kunta 2014a.)

HYVINVOIVA KUNTALAINEN	ELINYMPÄRISTÖ JA TURVALLISUUS
<ul style="list-style-type: none"> Säilytetään ja kehitetään laajaa kulttuuri- ja vapaa-aikatarjontaa Hyvien peruspalvelujen säilyttäminen ja kehittäminen Ikäihmisten toimintakyvyn ylläpitämi-nen ja lisääminen Pirkanmaan alueellisen terveysliikunta-suunnitelman täytäntöönpano Pirkanmaan alueellisen ravitsemussuun-nitelman hyödyntäminen 	<ul style="list-style-type: none"> Säilytetään turvallinen ja viihtyisä elinympäristö Liikenneturvallisuuden parantaminen Nykyisen turvallisuustason ylläpitämi-nen Kulttuuriympäristön ja historian vaali-minen Ylä-Pirkanmaan kestävän ja turvallisen liikkumisen suunnitelman toimeenpano
YHTEISÖLLISYYS JA YHTEISTYÖ	ELINKEINOJEN JA YRITTÄJYYDEN VAHVISTAMINEN
<ul style="list-style-type: none"> Aktiivinen järjestötoiminta Sisäisen ja ulkoisen tiedotuksen lisäämi-nen Yhteisöllisyyden lisääminen 	<ul style="list-style-type: none"> Aktiivisen ja positiivisen imagon luomi-nen Yritysneuvonnan jatkuvuuden turvaami-nen Yrittäjyyden tukeminen

4.1 Hyvinvoinnin edistäminen hyvinvointikunnan tehtävänä

Kuten Ruoveden kunnan hyvinvointikertomuksen painopistealueista ja hyvinvointityöryhmän kokoonpanosta käy ilmi, on Ruovedellä ymmärretty hyvinvointipolitiikan poikkihallinnollinen luonne. **Tätä samaa osoittivat myös tekemäni haastattelut, sillä niissä kaikki haastateltavat korostivat hyvinvoinnin laaja-alaista ja monimutkaista luonnetta.** Haastateltavien mukaan hyvinvointia on vaikea määritellä, koska se on kokemuseräistä, ja tämän vuoksi merkitsee jokaiselle ihmiselle erilaisia asioita. Hyvinvoinnin nähtiin lähtevän kuitenkin ihmisen fyysisten tarpeiden tyydyttymisestä, minkä vuoksi terveyden merkitys nousi odotetusti yhdeksi tärkeimmäksi hyvinvoinnin osa-alueeksi.

Kaikki haastateltavat nostivat kuitenkin fyysisen hyvinvoinnin rinnalle myös henkisen hyvinvoinnin tärkeyden. Esille nousi muun muassa vanhusten mielenterveys, sekä jokaisen ihmisen tarve kokea itsensä hyväksytyksi. Henkisen hyvinvoinnin ja ihmissuhteiden nähtiin olevan vahvasti yhteydessä myös fyysiseen hyvinvointiin.

”Aineelliseen ja henkiseen hyvinvointiinhan se perinteisesti jaetaan. Terveyshän on se mikä merkitsee siinä aika paljon, mutta myös mielenterveys ja ihmissuhteet. Kyllä se henkinen terveys on eläkeläisille se tärkein, ja se, että selviytyy siitä jokapäiväisestä arjesta.” – Haastateltava 4.

Haastateltavat korostivatkin, että koska hyvinvointi on hyvin kokonaisvaltainen asia, siihen vaikuttavat monet eri asiat yhtä aikaa. Haastateltavat olivat kuitenkin hyvin yksimielisiä siitä mitkä asiat vaikuttavat hyvinvointiin. Olen esitellyt kuviossa 5 seikkoja, jotka haastatteluissa nousivat esiin hyvinvointiin vaikuttavina asioina. Osa hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä painottui fyysiseen puoleen, mutta suurin osa asioista on suoraan yhteydessä myös kuntalaisten henkiseen puoleen. Mitä useammin asia nousi esiin haastatteluissa, sitä suuremmalla se on kuviossa.



Kuvio 5. Hyvinvointiin vaikuttavia asioita

”Se on aika laaja-alainen käsite. Lapsilla turvallisuus. Liikenneyhteisissä liikenneturvallisuus, vanhuksilla palvelut, nuorten kaikki vapaaehtoistoiminta.. Se on siis hyvin laaja käsite. Oikeestaan kaikki toiminta liittyy jollain lailla hyvinvointiin. Sosiaali- ja terveystalouden nyt nähdään hyvinvoinnin perustalla, mutta kaikki muutkin palvelut liittyy siihen.
” – Haastateltava 5

Miten sitten kuntalaisten hyvinvointia voidaan edistää, kun se on niin laaja-alainen ilmiö? Haastattelussa olin jakanut kysymykset tähän liittyen teorian pohjalta kahteen ryhmään: miten kunta pystyy vaikuttamaan kuntalaisten hyvinvointiin, sekä millaisia vaikutuksia kolmannen sektorin toiminnalla on kuntalaisten hyvinvointiin. Kaikki vastaajat kokivat hyvinvoinnin edistämisen tärkeäksi ja sen edistäminen nähtiin yhdeksi tärkeimmistä kunnan tehtävistä - jo lainsäädännön perusteella. Haastateltavien mielestä kaikki kunnan toiminta liittyy hyvinvointiin, minkä vuoksi myös kaikella kunnan toiminnalla on omat vaikutuksensa kuntalaisten hyvinvointiin. Koska hyvinvointi on laaja-alainen ilmiö, on hyvinvoinnin edistämisenkin oltava vastaajien mielestä poikkihallinnollista.

”Hyvinvointi on kokonaisvaltainen asia, kyllähän se liittyy kaikkeen, kuten ihmisten toimeentuloon, ihmissuhteisiin ja tietysti terveyteen. Ne nyt tulee ensimmäisenä mieleen.. Mutta hyvinvointia on kokonaisvaltaista, ja jos ajatellaan kuntalaisia, niin näkyyhän se joka sektorilla, mitä meillä täällä on. Joka sektorilla tulee huomioida se hyvinvointinäkökulma. Ehkä nyt on enemmän havahduttu siihen hyvinvointiin. Ettei se ole mikään semmoinen erillinen osa vaan sen pitäis tulla esiin luontevasti joka toiminnassa. Se ei ole ainoastaan siellä sote-puolella, vaan esimerkiksi ihan teknisessä, sivistyksessä, hallinnon sektorilla.” – Haastateltava 1.

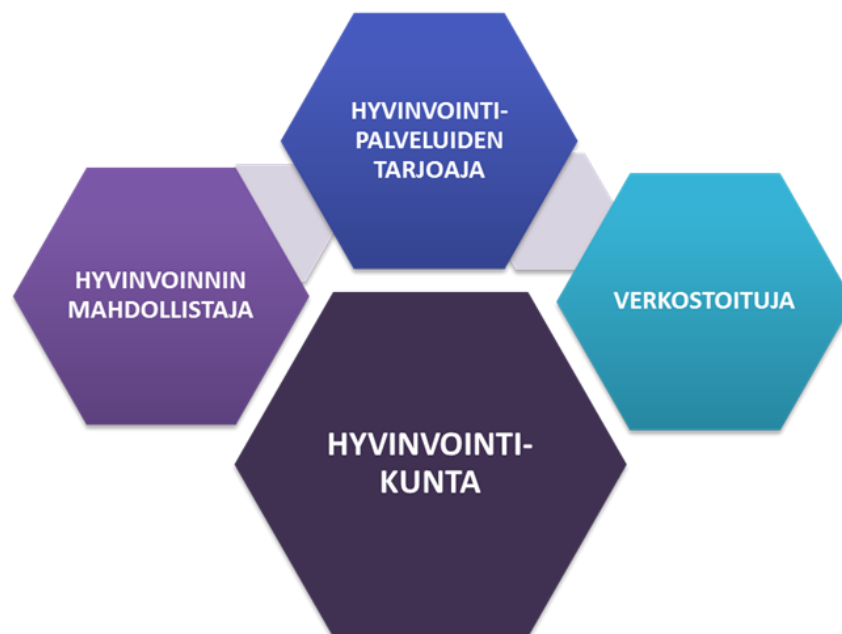
Hyvinvoinnin tulisi olla kaiken kunnan toiminnan lähtökohtana kaikilla hallinnon aloilla, ei vain perusturvassa. Haastateltavat korostivatkin sitä, että kaikkien kunnan palveluiden pohjimmaisena tarkoituksena on lisätä kuntalaisten hyvinvointia, joten sen tulisi olla myös kunnan toiminnan tarkoitus - kunnan palvelut on tehty kuntalaisten hyvinvointia varten. Hyvinvoinnin edistämistä pidettiin tärkeänä kunnan tehtävänä, koska se parantaa asukkaiden elinkaarta ja työkykyä, ja tuottaa sitä kautta yhteiskunnalle lisäarvoa, sekä vähentää sosiaali- ja terveystalouden tarvetta ja kustannuksia.

Hyvinvoinnilla nähtiin olevan myös suoraan verrannollinen yhteys kunnan elinvoimaan, sillä jos ihmiset eivät voi hyvin ja he ovat passiivisia, on vaarna, ettei heillä ole myöskään motiva-

tiota tehdä mitään. Tämä aiheuttaa sen, ettei synny positiivisia ilmiöitä, vaan niiden sijaan huono-osaisuutta, joka taas syö kunnan elinvoimaa. Hyvinvoinnin nähtiin oleva tärkeä vetovoimatekijä, joka voi houkutella alueelle uusia yrityksiä ja asukkaita. Uudet yritykset ja asukkaat taas toisivat alueelle lisää resursseja, joilla voisi olla oikein käytettynä hyvinvointia lisäävä vaikutus.

”Hyvinvoinnilla on ainakin välillisiä vaikutuksia siihen elinvoimaan. Kuinka ihmiset sijoittuu asumaan, ja sitten yritykset saa työvoimaa, mikä voi vaikuttaa jopa yritysten sijoittumiseen paikkakunnalle. Sillä on valtava merkitys, miten paikkakunnalla nähdään se hyvinvointi. Elinvoima ja hyvinvointi taas eivät välttämättä kulje käsikädessä. Mutta elinvoima tuo ainakin mahdollisuuksia ja resursseja ja taloudellista pohjaa. Jos ei oo hyvinvointia ei oo elinvoimaakaan. Mutta jos on elinvoimaa se ei välttämättä tuo hyvinvointia” –Haastateltava 6.

4.2 Hyvinvointikunnan erilaiset roolit



Kuvio 6. Hyvinvointikunnan eri roolit.

Kuten aikaisemmin kerroin, hyvinvoinnin nähtiin haastatteluissa olevan kunnan toiminnan lähtökohta. Mielestäni tässä on taustalla teoria kunnasta hyvinvointikuntana. Haastattelujen pohjalta hyvinvointikunnan rooli näytti muodostuvan kolmen osa-alueen pohjalta: **hyvinvointikunta nähtiin olevan hyvinvoinnin mahdollistaja, hyvinvointipalveluiden tarjoaja, sekä hyvinvointityön verkostojen koordinaattori.** Vaikka olen eritellyt hyvinvointikunnan roolin näin kolmeen osaan,

tulee ottaa huomioon, että roolit ovat osin myös päällekkäisiä ja toisistaan riippuvaisia. Monet hyvinvointipalvelut, joita kunta tuottaa ovat hyvinvointia mahdollistavia, ja taas verkostojen tarkoituksena on paikata kunnan palvelukunnan roolia. **Verkostokunnan roolissa korostuu myös kunnan mahdollistajan rooli, sillä esimerkiksi yhteistyössä kolmannen sektorin kanssa kunnan roolina on usein mahdollistaa taloudellisia resursseja ja toimitiloja tarjoamalla kolmannen sektorin toimintaa.**

4.2.1 Kunta hyvinvoinnin mahdollistajana



Kuvio 7. Poliitiikka ja hallinto hyvinvoinnin mahdollistajina

Jokaisessa haastattelussa yksi tärkeimmistä tavoista, jolla pystytään vaikuttamaan kuntalaisten hyvinvointiin, liittyi hyvinvointia mahdollistaviin rakenteisiin ja elinympäristön rakentamiseen. Erään haastateltavan sanoin, kunnan toiminnan pohjalla tulisi olla tavoite luoda asukkaille hyvät elinot. Tilastokeskuksen (2015) tilastolistauksessa elinolo-termin alle liitetään ihmissuhteet, hyvinvointi, elämänlaatu, sosiaalinen osallistuminen ja turvallisuus.

”Hyvinvointihan on elinolojen ja turvallisuuden ja mahdollisuuksien luomista kuntalaisille. Koulutuksen järjestämistä, viihtyvyyden.. Siinä mun mielestä ne keskeisimmät on. Se kunnan rooli on mahdollistava. Että luodaan asuinalueita, ja just tota viihtyvyyttä ja turvallisuutta.--- Juuri näillä voidaan vaikuttaa siihen hyvinvointiin. Luodaan niitä edellytyksiä hyvinvoinnille ja aktiiviselle elämälle ja sosiaaliselle elämälle.” – Haastateltava 6.

Muiden haastateltavien näkemykset kunnan toiminnan tarkoituksesta vastasivat hyvin paljon haastateltavan 6 näkemyksiä sekä tilastokeskuksen määritelmää elinoloista. Heidän vastauksiensa perusteella hyvinvointikunnan tulisi luoda kuntalaisille mahdollisuuksia oman hyvinvointinsa edistämiseen. Tällä tarkoitettiin sitä, että kaikille kuntalaisille - niin lapsille, työikäisille kuin ikäihmisillekin

- luodaan turvallinen ja viihtyisä elinympäristö, joka tarjoaa mahdollisuuksia aktiiviselle ja sosiaaliselle elämälle. Lisäksi haastatteluissa pidettiin tärkeänä, että toimintaympäristö ja asuinalueet ovat esteettömiä. Rakennetun toimintaympäristön ei pitäisi vähentää ihmisten toimintaedellytyksiä. Itse sain haastattelujen pohjalta sellaisen kuvan, että Ruoveden kunnassa hyvinvointia mahdollistavista rakenteista on pidetty huolta - erityisesti lasten ja nuorten osalta - ja tästä oltiin todella ylpeitä. Ruovedellä on viime vuosien ajan tehty muun muassa isoja panostuksia urheilumahdollisuuksien ylläpitämiseen.

"Kyllä meillä on täällä asiat hyvin, vaikka täällä maristaan. Sitä ei nähdä metsää puilta. Varsinkin lasten ja nuorten kohdalla tää on turvallinen ympäristö elää ja olla. Turvallisuus lisää mun mielestä hyvinvointia aika merkittävästi tässä yhteiskunnassa. Siitä pitäis pitää huolta." – Haastateltava 5.

"Alle kouluikäisille on kaikista tärkeintä se, että on turvallinen ympäristö ja turvalliset aikuiset ympärillä. Ja jos ajatellaan sitä harrastustoimintaa, niin Ruovedellä on äärettömän hyvät harrastusmahdollisuudet! Koulun kenttä on todella hyvä: on ladut ja jäät. Lisäksi on pesäpallot ja jumpat, ratsastukset ja jääkiekot - oikeestaan mitä vaan." – Haastateltava 3.

Yleishallinnon rooli nähtiin haastatteluissa ennen kaikkea kunnan toimintaa koordinoivana ja suunnittelevana - ja kaikki kunnan toimintahan liittyi hyvinvointiin. Hyvinvointia edistetään haastattelujen perusteella talousarvion, strategioiden ja suunnitelmien kautta. Niiden kautta luodaan poliittiset suuntaviivat siitä minne resursseja kohdennetaan ja mitä hyvinvointipalveluita luoduissa puitteissa tarjotaan. Ruovedellä oltiin haastattelujen aikaan käynnistämässä uutta strategiaprosessia ja strategia aiottiin rakentaa juuri hyvinvoinnin edistämisen ympärille.

"Nythän me aletaan tekemään uutta kuntastrategiaa ja mä luulen, että siinä tullaan ottaa kantaa yhtenä tärkeänä asiana tähän hyvinvointiin. Hyvinvoiva kuntalainen ois se niinku "clue" siinä hommassa" – Haastateltava 5.

"Itse asiassa näillä tiukkoina taloudellisina aikoina onhan se hyvinvointi kaventunut kun ei ole niin sanotusti resursseja kauheasti käytössä. Nythän me aletaan tekemään uutta kuntastrategiaa ja mä luulen, että siinä tullaan ottamaan kantaa yhtenä tärkeänä asiana tähän hyvinvointiin.

Meillä on puitteet kuitenkin, erityisesti lasten ja nuorten osalta hyvinvoinnin kehittämiseen aivan loistava suhteutettuna väkilukuun. Eihän missään ole tällaisia liikuntapuitteita. --- Mutta yks juttu mikä painopiste varmasti tulee hyvinvointiin (strategiassa) liittyä ikäihmisten mielenvirkeyteen, kuntoutukseen, liikunnallisuuteen.” – Haastateltava 5.

Yleishallinnon koettiin toteutettavan hyvinvointityötä erityisesti taloussuunnittelun kautta. Kuntapolitiikka nähtiin pyörivät hyvinvointia enemmän talouden ympärillä, mutta sen rooli tiedostettiin hyvinvointi-työn kannalta tärkeäksi, koska sen kautta toimitaan ja kohdennetaan resursseja.

”Talous ja hallintopalvelut usein koetaan, että ne on jollaintavalla jopa ylimääräistä tai tämmöstä, mikä ei suoraan vaikuta kuntalaisten hyvinvointiin, mutta me toisaalta koordinoidaan sitä toimintaa kokonaisuutena, ja pyritään omalta osaltamme tuottamaan paljon hyvinvointia niillä vähäisillä verorahoilla mitä on käytettävissä.” – Haastateltava 2.

”Mutta jos hyvinvoinnin edistämistä miettii kunnan näkökulmasta.. Jos miettii missä ne päätökset tehdään, joiden kautta toimitaan ja saadaan niitä resursseja. Niin kyllähän se on yleishallinto. Jos vapaa-aika puolelta viedään henkilöstöresurssit ja määrärahat, niin turha on huudella sen jälkeen enää. Siellä ne päätökset on kuitenkin tehty.” – Haastateltava 6.

Haastattelujen perusteella kokosin yhteen asioita, joihin panostamisen vastaajat kokivat tärkeäksi hyvinvoinnin edistämisen kannalta, ja joihin pitäisi myös strategioissa ottaa kantaa. Heidän mielestään kunnan tulisi panostaa hyvinvoinnin edistämiseen ennaltaehkäisevällä tavalla. Sillä tarkoitettiin sitä, että kunta kohdistaisi resursseja varhaiseen ongelmiin puuttumiseen: kun reagoidaan pieniin asioihin, voidaan ehkäistä isojen vaikeiden ongelmien syntymistä. Poikkihallinnolliseen yhteistyöhön panostaminen koettiin lisäksi tärkeäksi ennaltaehkäisyn näkökulmasta. Ennakoivassa hyvinvointityössä nostettiin esiin myös lähipalveluiden rooli: jos hyvinvointipalvelut ovat lähellä, on kynnys niiden käyttämiseen ja osallistumiseen pienempi. Tällöin mikään fyysisen tai henkisen hyvinvoinnin kannalta tärkeä asia ei jää tekemättä pitkän välimatkan takia. Palveluiden käyttämiseen voidaan myös kannustaa panostamalla viestintään - kuntalaisten tulee löytää palvelut ja tietää mitä palveluita kunnalla on tarjota.

Haastateltavat kokivat, että hyvinvointivaikutusten arviointi saattaa liian usein unohtua päätöksiä tehtäessä. Haastateltavat kuitenkin kokivat tästä huolimatta, että päätöksiä tehtäessä olisi tärkeää

hahmottaa hyvinvoinnin kokonaisuus ja ymmärtää päätösten vaikutukset kuntalaisen arkeen ja hyvinvointiin. Yleishallinnon tehtävänä nähtiinkin olevan hyvinvointitietoisuuden lisääminen päätöksenteossa.

Poikkihallinnollinen hyvinvointikertomus hyvinvoinnin mahdollistajana

Ruovedellä julkaistiin joulukuussa 2014 ensimmäinen hyvinvointikertomus, hyvinvointijohtamisen työväline, jonka tarkoituksena on lisätä hyvinvointitietoa päätöksenteossa ja toimia poikkihallinnollisen hyvinvointityön käytännön työvälineenä - myös haastateltavien mielestä. Ruovedellä hyvinvointikertomusprosessi oli ollut pitkä, noin kaksi vuotta, mutta se koettiin äärimmäisen positiiviseksi kokemukseksi. Haastateltavien mukaan hyvinvointikysymykset jäivät monesti taka-alalle yleishallinnossa ja politiikassa, joten tämän kaltainen prosessi käynnisti toimijoissa paljon hyvinvointiin liittyviä ajatuksia.

"Mutta kyllähän se kun näitä tällaisia suunnitelmia aletaan tekeen, niin käynnistetään jokin ajatustyö ihmisessä. Kyllähän se pistää ihmisessä jonkin käyntiin. Tähän voidaan aina palata ja tämä on se meidän yhteinen sopimus ja tämän on se meidän arvopohja. Hyvinvointi lähtee meidän arvoista." – Haastateltava 3.

Hyvinvointikertomusprosessia ei ollut helppoa viedä Ruovedellä läpi ensimmäistä kertaa, sillä se on iso prosessi aloittaa tyhjältä pöydältä vähäisillä henkilöstöresursseilla. Toisaalta, ehkä jossain määrin hidas prosessi oli myös onnenpotku: asia oli myös toimijoille uusi, joten toimijoilla meni jonkin aikaa sisäistää prosessin aikana mistä asiassa on kyse- ja mitä ollaan tekemässä. Asiaan piti todella perehtyä kunnolla, ja kun hyvinvointia ja kunnan toimintaa lähdettiin prosessissa purkamaan läpi pala palalta, toimijat huomasivat kuinka kaikkien palvelualojen toiminta liittyikin hyvinvointiin.

"Mutta ehkä se oli sitä, että siinä meni aikaa ennen kuin ymmärrettiin itsekkin, että hei tää onkin tällainen kokonaisvaltainen juttu. Jotenkin se oli sitä kun kokoonnuttiin ensimmäisen kerran, että: "Miten tää nyt oikein meidän sektoriin liittyy?" Mutta sitten me vasta itekkin havaittiin, että totta kai se liittyy joka asiaan, ja sit lähettiin sitä pala palalta purkamaan." – Haastateltava 1.

Haastateltavat näkivätkin hyvinvointikertomuksen poikkihallinnollisen yhteistyön osoituksena, sillä prosessin aikana eri palvelualojen avainhenkilöt kokoontuivat keskustelemaan ja pohtimaan hyvin-

vointikysymyksiä. Hyvinvointikertomusprosessin parasta antia nähtiin olevan ryhmäkeskustelut, joihin oli kutsuttu myös muita paikallisia asiantuntijoita. Haastateltavina olleet kunnan viranhaltijat kokivat, että ryhmäkeskusteluun osallistuneet ”arjen asiantuntijat” toivat uusia ideoita hyvinvoinnin edistämiseen kuntatasolla, sillä kunta ei tee hyvinvointityötä yksin. Hyvinvointikertomuksen tulee kin olla haastateltavien mukaan käytännönläheinen ja lähellä ruohonjuuritasoa.

”Nää pienryhmäkeskustelut oli tässä sitä parasta antia. Missä tavallaan oli porinaa parin tunnin ajan. Jäi mieleen se turvallisuus osiokin, siellä oli mukana ammatti-ihmisiä: taksikuskeja ja bussikuskeja ja näin pois. Ei määrällisesti kovin paljon alle kymmenen, mutta nekin siis kyllä toi niin paljon hyviä ideoita.” – Haastateltava 6.

Hyvinvointiprosessissa haasteena tuli Ruovedellä pian eteen se, että kun hyvinvoinnin laaja-alainen luonne oli ymmärretty, piti työryhmän tehdä sen jälkeen kompromisseja siitä, mitä asioita otetaan hyvinvointikertomukseen mukaan. Hyvinvointia ei voi absoluuttisesti määrittää, sillä jokin asia tuo yhdelle hyvinvointia ja toiselle ei. Hyvinvointikertomuksen painopistealueiksi nousi kuitenkin, kuten aikaisemmin mainittiin, hyvinvoiva kuntalainen, elinympäristö ja turvallisuus, yhteisöllisyys ja yhteistyö, sekä elinkeinojen ja yrittäjyyden vahvistaminen. Vaikka kompromisseja piti näihinkin painopisteisiin päädyttyäessä tehdä, on hyvinvointikertomus kokonaisuutena yhä liian iso pala purtavaksi kerralla, minkä vuoksi vuosittaiseen tarkempaan tarkasteluun tullaan nostamaan yksi osa kerrallaan. Tärkeimpänä hyvinvointikertomuksen osa-alueena haastateltavat pitivät hyvinvointikertomuksen viimeisiä sivuja, joissa näiden neljän painopistealueen alle on kirjattu ylös niihin liittyvät tavoitteet, toimenpiteet ja vastuutahot, resurssit ja arviointimittarit. Tätä osiota pidettiin tärkeimpänä sen takia, että siellä otettiin kantaa siihen, kuka on vastuussa hyvinvoinnin mistäkin osa-alueesta, mikä oli haastateltavien mukaan erittäin tärkeää kertomuksen implementoinnin kannalta.

Haastateltavat pitivät tavoitteiden ja toimenpiteiden jalkauttamiseen panostamista todella tärkeänä, sillä haastateltavat pelkäsivät hyvinvointikertomuksen jäävän taas yhdeksi niin sanotuksi ”viralliseksi paperiksi”, joka on pakko tehdä, mutta tekemisen jälkeen jää pölyttymään kunnan talon arkistoon. Tällaisilla papereilla ei haastateltavien mukaan ole todellista vaikutusta toimintaan. Pelättiin myös, että pahimmillaan hyvinvointikertomuksen tekeminen antaisi sanotusti ”luvan unohtaa hyvinvoinnin edistämisen taas pariksi vuodeksi”. Positiivisena asiana nostettiin kuitenkin esiin se, että hyvinvointikertomus ”pakottaa” ottamaan hyvinvoinnin edistämisen nyt konkreettisesti strategiseksi linjaukseksi ja osaksi budjetointia.

”Se hyvinvointikertomus on se, minkä kautta kunta voi nyt vaikuttaa siihen hyvinvointiin. Mun mielestä on hyvä, että on tehty tällainen hyvinvointikertomus, koska siinä on pakko ottaa huomioon näitä hyvinvointiasioita, mitä ei oo ennen huomioitu ollenkaan. Ja sitten kun lähdetään tekemään vaikka budjettia, tai vaikka kun tekninen puoli tekee jotain omaa budjettiaan, niin siellä otetaan se hyvinvointi huomioon.” – Haastateltava 1.

”Musta tuntuu, että tää on vain semmonen paperi joka on tehty, eikä tarvii palata hyvinvointiin kuin kahden vuoden päästä. Mä pelkään että tässä saattaa käydä niin. Et tavallaan se on hyvä ajatus, mutta se ei yksin riitä, eikä sitä voi tehdä vasemmalla kädellä. Sen pitäis olla siinä arjessa mukana melkein päivittäin tai ainakin kuukausittain” – Haastateltava 2.

Haastateltavien mukaan hyvinvointikertomus tulisi nähdä enemmänkin prosessina, joka on osa kunnan päivittäistä toimintaa, eikä vain parin vuoden välein toistettava projekti. Hyvinvointikertomuksen jalkauttamisen kannalta koettiin tärkeänä myös se, että se linkittyy alueen alueellisiin suunnitelmiin, ja että kunnan muut suunnitelmat toimivat hyvinvointikertomuksen pohjalla. Tässä linkittämisessä vaikutettiin onnistuneen todella hyvin, koska jopa kunnan seuraava kuntastrategia tul- laan rakentamaan hyvinvointikertomuksen painopistealueisiin pohjautuen.

Vaikka hyvinvointikertomus oli jo tällaisenaan aika laaja, kokivat haastateltavat, että sitä laajentamalla saataisiin tuotettua parempaa tietoa poliitikoille. Toivottiin, että hyvinvointikertomusta laajentamalla voitaisiin hyvinvointitietoa levittää kunnassa laajemmallekin ja hyödyntää vaikka yritysten ja järjestöjen kanssa tehtävässä yhteistyössä entistä enemmän. Nykyisessä muodossa hyvinvointikertomuksella on vaikeaa tuottaa riittävästi tietoa päätöksenteon tueksi, vaikka hyvinvointitiedon tuottaminen on yksi hyvinvointikertomuksen tarkoituksista. Hyvinvointikertomuksen indikaattoritiedon koettiin olevan ennaltaehkäisyn näkökulmasta liian vanhaa, sillä se perustuu parin vuoden takaisiin tietoihin. Ruoveden pitkä hyvinvointikertomusprosessi lisäksi korosti tätä ongelmaa, sillä moni tieto oli kerinnyt muuttumaan huomattavasti parin vuoden aikana. Haastateltavat kokivatkin, että jos hyvinvointikertomuksesta halutaan saada kaikki hyöty irti tulevaisuudessa, tulisi indikaattoritiedon olla reaaliajassa tai edes nopeammin päivittyvää. Haastateltavat kokivat kuitenkin, että verrokkikuntien välisessä indikaattoritiedon vertailussa hyvinvointikertomus on todella hyvä työväline.

”Mä ehkä kritisaisin sitä hyvinvointikertomusta vähän, ainakin sitä hyvinvointikertomusta mikä meillä on. Siinä indikaattoritieto on jo vanhen-

tunutta, koska sen hyvinvointikertomuksen laatiminen on kestänyt niin kauan. Mä toki tiedostan, että tilastot on aina pari vuotta vanhoja, mutta tässä tapauksessa ne on vielä vanhempia. Jotta sillä ois jotain vaikuttavuutta, pitäis sen tiedon olla vähän enemmän ajan hermoilla. Tietojen pitäis olla jatkuvasti päivittyviä. Se on ihan kunnianhimoinen hanke, että yritetään saada samojen kansien väliin kaikki hyvinvointia kuvaava tieto, mutta jotta sillä tiedolla ois vaikuttavuutta, pitäis sen olla vähän ajantasaisempaa ja reaaliaikaisempaa. Eli sen pitäis päivittyä useammin kuin sillon harvoin kun se kertomus päivitetään.” – Haastateltava 2.

Hyvinvointikertomuksessa korostuu myös hyvinvoinnin mittaamisen vaikeus: määrällisillä mittareilla on vaikea saada riittävää kuvaa laadullisesta ilmiöstä. Haastateltavat kokivatkin, että hyvinvointikertomuksessa on vaarana, että päättäjät jäävät tuijottamaan liikaa indikaattoritiedon numeroita, vaikka huomiota pitäisi enemmän kiinnittää kertomuksen tavoitteiden toteutumiseen. Heidän mielestään kuntalaisten äänen tulisi kuulua paremmin hyvinvointikertomuksessa, sillä kokemuseräisellä tiedolla voitaisiin kuvata paremmin kuntalaisten arkea ja hyvinvointia. Tämä vaatisi esimerkiksi erilaisten kyselyiden tuottamista tai jalkautumista keskustelemaan kuntalaisten kanssa, mitä ei pidetty mitenkään mahdottomana ideana seuraava hyvinvointikertomusprosessia silmälläpitäen.

”Monesti aika hyvä tapa on nää erilaiset kyselyt ja tämmöset. Sinänsä nehan nyt antaa vain välillisesti tietoa siitä kuntalaisten näkemyksistä. Toisaalta myös semmoinen suora kohtaamiset kuten kyläillat on ihan hyviä. Silloin päästään jalkautumaan sinne ihmisten pariin ja kuunnellaan millaisia näkemyksiä heillä on nyt. Ehkä nyt jos lähtisin nollasta luomaan meille hyvinvointikertomusta, ei ehkä olis huonompi idea, että kunnan eri osissa ois infotilaisuudet, joissa ihmiset sais tuoda esiin näkemyksiään siitä, mistä se hyvinvointi koostuu.” – Haastateltava 2.

4.2.2 Kunta hyvinvointipalveluiden tarjoajana

Kuten strategisten painopisteiden listasta ja hyvinvointiin vaikuttavien asioiden kuviosta käy ilmi, hyvinvointikunnan roolissa korostuu palveluntuottajan tehtävä. Sosiaali- ja terveystalvet nähtiin haastatteluissa suurimpana ja näkyvimpänä hyvinvoinnin taustalla olevan palvelualana, mutta myös muut palvelualat koettiin tärkeiksi hyvinvoinnin edistämisessä, erityisesti ennaltaehkäisevästä näkökulmasta. Hyvinvointipalveluiksi nousi haastatteluissa sosiaali- ja terveystalvet lisäksi,

sivistyspalvelut, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, tekniset palvelut ja elinkeinopalvelut. Kuten aikaisemmin sanottiin, tulisi kaiken mitä kunta tekee liittyä hyvinvointiin. Haastatteluissa esiin nousseita hyvinvointiin vaikuttavia palveluita havainnollistan kuviossa 8.



Kuvio 8. Kunnan hyvinvointipalvelut.

Sivistyspalveluiden nähtiin olevan keskeinen hyvinvointiin vaikuttava palveluala, sillä koulussa ja muilla sivistyspalveluilla rakennetaan sivistyspohjaiselle ja annetaan edellytyksiä pärjätä muun muassa työ-elämässä. Sivistyspalveluissa paljon kiitosta sai muun muassa opistojen kurssitarjonta, jolla on paljon vaikutusta esimerkiksi ikäihmisten mielenterveyteen. Muutenkin henkisen hyvinvoinnin kannalta erittäin tärkeänä nähtiin kuntien tarjoamat kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut. Haastatteluissa koettiin myös tärkeäksi, että kunta pystyy tarjoamaan edullisesti harrastus- ja kulttuuri-palveluita, jotta kaikille asukkailla olisi niitä mahdollisuus käyttää.

”Kyllähän esim. sivistyspalvelut on keskeinen siinä. Kun ylipäätän koulusta lähtien rakennetaan sitä sivistyspohjaa ihmisille, niin sehän on yks keskeinen tekijä siinä hyvinvoinnin rakentumisessa. Puhutaan elinikäisestä oppimisesta. Siellähän on paljon sellaisia palveluita jotka vaikuttaa pitkään sen peruskoulusta valmistumisen jälkeen. Ja kulttuuri, meillähän se on toki aika vähästä näin pienessä kunnassa, mutta jne. Kyllä mun nähdäkseni kunta tekee hyvinvointityötä sinänsä. Kaikki toiminnot on loppujenlopuksi tarkoitettu siihen, että ne tuottais kuntalaiselle hyvinvointia.” – Haastateltava 2.

Haastatteluissa nousi esiin muun muassa kaikkien liikuntapalveluiden, kuten kuntosalin ja urheilukentän, sekä kulttuuripalveluiden, kuten kirjaston ja nuorisoteatterin arvostus. Kulttuuripalveluihin ei ole kuitenkaan haastateltavien mukaan pystytty panostamaan enää yhtä paljon kuin ennen talou-

dellisen tilanteen takia. Haastateltavat pelkäsivät, että kunnan taloudellinen tilanne tulee vaikuttamaan tulevaisuudessa heikentävästi myös liikuntapalveluihin. Haastateltavien mielestä Ruovedellä on kuitenkin todella hyvät harrastusmahdollisuudet sen kokoiseksi kunnaksi, kuten aikaisemminkin tuli ilmi.

Teknisen sektorin palvelut liittyivät pitkälti hyvinvoinnin mahdollistavan toimintaympäristön luomiseen. Kunnan tulee pitää yllä puitteita liikkumiselle ja luoda viihtyisä ja turvallinen rakennettu ympäristö, kuten aikaisemmin kerrottiin. Lisäksi kaavoittamisen kautta pystytään vaikuttamaan kunnan yhdyskuntarakenteeseen. Teknisen sektorin tehtävänä on myös tarjota liikenneyhteyksiä, jotta kaikki kunnan asukkaan pääset palveluiden piiriin.

”Mä ainakin nään hyvinvointiin liittyen tärkeänä niinku nää tekniset asiatkin. Kuinka paljon tehdään kevyenliikenteen väyliä, kulkureittejä palveluihin ja asuinalueisiin. Onko ne kuinka esteettömiä ja pääseekö lapsiperheet ja ikäihmiset rollaattoreilla, pyörätuoleilla ja näin pois-päin.” – Haastateltava 6.

Yhdeksi tärkeimmistä hyvinvointipalveluista haastateltavat nimesivät myös elinkeinopalvelut, sillä hyvinvointi lähtee heidän mielestään työpaikoista. Kunnan tehtävänä onkin luoda työpaikkoja ja yhteyksiä yrityksiin. Hyvinvointia elinkeinopolitiikka lisää aktivoimalla ja pitämällä heidät työkykyisinä.

”Hyvinvointihan lähtee ihan jo siitä, että ihmisillä on töitä. Se on se yks peruste että on toimeentulo. Kunta pyrkii parhaansa mukaan panostaan elinkeinoihin ja elinkeinopolitiikkaan ja sitä kautta tulee yhteistyö yritysten kanssa.” – Haastateltava 1.

Haastatteluissa kuitenkin korostui kaiken aikaa, ettei yksikään hallinnonala pysty hyvinvointityöhön yksin, vaan se vaatii kaikkien palvelualojen yhteistyötä, jota kuvastaa myös kuvion 8 nuoli palvelualojen välillä. Hyvinvointiin liittyvällä yhteistyöllä rikottaan perinteisiä hallinnonalojen rajoja ja pyritään löytämään mahdollisimman monia palvelevia palvelumalleja. Esimerkiksi Ruovedellä vanhusten palvelutalolta tulee säännöllisesti vanhuksia käymään vierailulla päiväkodilla ja lapset taas vierailevat säännöllisesti vanhainkodilla. Vierailut tuovat paljon iloa ja ohjelmaa kaikkien arkeen. Tämä oli esimerkki eräältä haastateltavalla siitä, miten pienillä yhteistyön muodoillakin voidaan vaikuttaa konkreettisesti yksittäisten ihmisten hyvinvointiin.

*"Se voi olla päivän kohokohta. Niiden ei tarvitse kuin nähdä lapsia. Siel-
lähän on paljon vanhuksia, jotka ei edes näe lapsia, niin se voi olla val-
tava elämys. Päivä pelastettu!" – Haastateltava 3.*

Poikkihallinnollinen yhteistyö onkin haastateltavien mukaan pieniä yhteistoiminnallisia tekoja, joi-
den avulla voidaan saada suuria vaikutuksia aikaan. Esimerkiksi yhteistyöllä sivistystoimen ja kun-
nan ruokahuollon kanssa pystytään ehkäisemään lasten ja nuorten lihavuutta. Yleishallinnossa
poikkihallinnollisena elimenä toimii kunnan johtoryhmässä, jossa kaikkien palvelualojen päälliköt
kokoontuvat säännöllisesti.

Isäntäkuntamallin vaikutukset palvelukunnanrooliin

Haastattelujen perusteella sain sellaisen kuvan, että Ruovedellä poikkihallinnollisen yhteistyön rooli
on korostunut palvelukunnan roolissa sen jälkeen kun sote-palveluiden tuottamisvastuu siirrettiin
Virtain kaupungille. Tämä sen vuoksi, että haastateltavat kokivat, että sote-palveluiden tulee olla
aina linkittyneenä muiden sektoreiden hyvinvointityöhön. Nyt kun sote-palveluita ei tuoteta omassa
organisaatiossa, ei tämä yhteys muihin palvelualoihin ole enää itsestään selvää. Isäntäkuntamallissa
Virrat tuottaa ne palvelut, jotka Ruovesi on siltä tilannut, ja sen vuoksi palveluiden sovittaminen
yhteen Ruoveden kunnan palveluiden kanssa voi olla vaikeaa.

Kuitenkin isäntäkuntamalli on koettu hyvin mielekkääksi Ruovedellä, sillä palveluiden määrä, nii-
den saatavuus ja laatu on parantunut huomattavasti Ylä-Pirkanmaan peruspalvelukuntayhtymän
ajosta. Kuitenkin vaikka kuntalaisten näkökulmasta hyvinvointipalvelut ovat parantuneet, haasta-
teltavat kokivat, että kuntapalveluiden johtamisessa hyvinvointityö on jäänyt nyt hieman taka-alalle.
Sillä vaikka kunnassa on yhteinen hyvinvointikoordinaattori Virtain kanssa, eivät hyvinvointikysy-
mykset ole enää yhtä paljon esillä päätöksenteossa kuin silloin, kun perusturva oli vielä täysin kun-
nan omissa käsissä. Sote-palveluiden ulkoistamisen jälkeen yleishallinnon ja muiden lautakuntien
roolit ovat vahvistuneet, sillä hyvinvoinnin edistämisen asiat ovat hajautuneet usealle eri toimijalla
ja ne kootaan yhteen yleishallinnon ja lautakuntien kautta.

Tällä hetkellä poikkihallinnollisuus on kuitenkin toiminut haastateltavien mukaan niin hyvin kuin
mahdollista Virtain sote-palveluiden kanssa. Tästä esimerkkinä on hyvinvointikertomusprosessi,
joka tehtiin yhteistyössä Virtain sote-palveluiden kanssa. Muutos on kuitenkin pakottanut kaikkien
Ruoveden kunnan toimijat kiinnittämään enemmän huomiota yhteistyön muotoihin hyvinvoinnin
edistämisessä. Yhteistyö on kuitenkin sujunut hyvin, eikä muutos ole vähentänyt haastateltavien
mukaan vaikuttamismahdollisuuksia hyvinvointityössä. Tämä ehkä sen takia, että Virtain peruspal-

veluiden johtavat työntekijät ovat tuttuja ja helposti lähestyttävissä. Ruovettä on kohdeltu isäntäkuntamallissa enemmänkin kumppanina kuin pelkkänä palveluiden ostajana.

Vastuu palveluista henkilöityy virkamiehiin

Haastattelujen perustella vaikuttaakin siltä, että poikkihallinnollisessa ja verkostomaisessa yhteistyössä yksittäisten toimijoiden rooli korostuu pienellä paikkakunnalla. Pienellä paikkakunnalla kaikki toimijat ovat lähellä toisiaan ja asioita hoidetaan pienellä miehityksellä. Ja vaikka yhteistyötä tehdään naapurikunnan kanssa, ovat molemmat yhdessäkin vielä sen verran pieni kokonaisuus, ettei suurta lisäystä toimijoiden määrässä ole. Kunnan palvelut ovat tiimityötä, jota ei tehdä yksin, minkä vuoksi tiimityön ja henkilökemioiden pitää toimia niin kunnan sisällä kuin verkostoissa.

Haastattelujen perusteella teinkin havainnon, että hyvinvointityö henkilöityy tämän takia kovin helposti pienellä paikkakunnalla. Kun hyvinvoinnin edistämisestä vastaa vain muutama ihminen, joka tekee sekä asioiden valmistelua ja täytäntöönpanoa, että yhteistyötä muiden toimijoiden kautta, kasvaa yksittäisten toimijoiden rooli erittäin suureksi hyvinvoinnin edistämisen kannalta. Toisaalta tämä on etuna poikkihallinnollisessa yhteistyössä, koska asioita on pienellä porukalla helppo järjestellä ja toimijoihin on helppo ottaa yhteyttä. Haastateltavien mukaan esimerkiksi poikkihallinnollisuutta vaativa ennaltaehkäisevä työ on pienellä paikkakunnalla hyvin helppoa kun kaikki toimijat tuntevat toisensa. Myös järjestötoimijat kokivat tärkeäksi, että kaikki kunnan viranhaltijat ovat helposti lähestyttävissä ja heillä on henkilökohtaiset suhteet kunnan hyvinvointityön avaintoimijoihin.

"Täällä virkamiehet tuntee ihmiset. Itse tuntee ja tietää kaikki, ja on helppo ottaa puhelin käteen ja kysyä kaikkea. Asioiden hoito on helpompaa kun tietää kasvot. Asioiden takana on kuitenkin aina ihminen. Kun vähän tuntee ihmisiä niin se auttaa paljon. Se verkostoituminen siinäkin: yhdessä tehdään asioita." – Haastateltava 3.

Viranhaltijoiden rooli nähtiinkin erittäin tärkeänä hyvinvoinnin edistämisessä. Kunnan johdon asenteet vaikuttavat haastateltavien mukaan paljon siihen, miten hyvinvoinnin edistämiseen suhtaudutaan koko organisaatiossa. Vaikka hyvinvointikoordinaattori antaakin kasvot hyvinvointityölle, henkilöityy hyvinvoinnin edistämisen silti konkreettisimmin kunnanjohtajaan ja kunnan hallitukseen. Lisäksi ennaltaehkäisevässä hyvinvointityössä erittäin suuri rooli on yksittäisten suorittavan tason työntekijöillä, sillä he ovat niitä jotka kohtaavat kuntalaisia arjen työssä ja pystyvät reagoimaan vaikeiden ongelmien syntymiseen jo niiden alkuvaiheessa.

Toiminnan henkilöityminen nähtiin pitkälti vahvuutena poikkihallinnollisen yhteistyön näkökulmasta, mutta siinä nähtiin olevan myös riskejä. Vaikka poikkihallinnollinen yhteistyö hyvinvointiasioissa helppoa pienellä porukalla, niin hyvinvointityön henkilöityminen tiettyjen toimijoiden ympärille tekee koko hyvinvointiprosessista ja verkostosta hyvin haavoittuvaisen. Koska hyvinvointityön henkilöityy pienillä paikkakunnilla muutamaaan avaintekijään, tulee kunnassa panostaa haastateltavien mielestä erityisesti koulutettuun ja pysyvään henkilöstään, sekä työhyvinvointiin. Tässä avainasemassa on hyvin toimiva päivittäisjohtajuus, sekä toimiva tiimityö.

"Mun mielestä just se pienen paikkakunnan vahvuus on, että tunnetaan ihmiset ja paikat. Tää on helposti hallittava kokonaisuus. Mutta toisaalta vähäiset resurssit ja pieni porukka, joka on mukana kaikessa, on hyvin haavoittuvakin järjestelmä. Miten käy hyvinvointityön jos vaikka joku keskeinen yksittäinen tekijä vaihtaa työpaikkaa tai muuten poistuu rivistä? Meidän tilanne muuttuu... Ei oo vaikka koordinointia tai muuta toimintaa sit ollenkaan. Et tavallaan se on myös pienen paikkakunnan heikkous. Ollaan niin kapeella resurssilla liikenteessä. " – Haastateltava 2.

Taloudelliset haasteet palvelukunnan roolin muutoksen taustalla

Kuten monissa haastateltavien lainauksissa on noussut esiin, Ruoveden hyvinvointityötä vaikeuttaa taloudellisten resurssien puute, mikä on johtanut muun muassa henkilöstöresurssien vähentämiseen kuntaorganisaatiossa. Vaikea taloudellinen tilanne on asettanut haasteita Ruoveden palvelukunnan roolille, sillä vaikka kunnalla olisi hyvät puitteet palveluiden toteuttamiseen, ei sillä ole resursseja järjestää toimintaa näissä erinomaisissa puitteissa. Haastateltavien mukaan pienessä kunnassa on hyvä asua ja olla, sillä perusolosuhteet ovat hyvät, mutta talous aiheuttaa haasteita toiminnalle.

Ruovedellä on esimerkiksi upeat puitteet muun muassa liikunnalle, sekä lasten ja nuorten palveluille, mutta resursseja toiminnan järjestämiselle ei ole, sillä henkilöstöresurssit vapaa-aika ja kulttuuri-puolella ovat vähentyneet huomattavasti viime vuosina. Vaikka tahtoa hyvinvoinnin edistämiseksi olisi, ei kaikkeen tarvittavaan näillä resursseilla pystytäkään. Jo nyt kaikilta kunnan toimijoilta vaaditaan tietynlaista kansalaisaktiivisuutta, jotta hyvinvointivastuuseen pystytään vastamaan. Taloudellisesta kriisistä johtuen kunnassa on pitänyt myös miettiä uudelleen kunnan roolia ja tehtäviä.

"Nyt me ollaan säästetty, mutta tiedetään miten siinä käy. Että kun aikansa säästää, niin ei oo enää mitään. Täytyy ajatella sitä ihan ideologi-

sesti mitä varten kunta on, ja sen jälkeen vasta vois alkaa miettimään mitä hyvinvointi ja elinvoima on" – Haastateltava 6.

Ruovedellä on pitänyt puntaroida ja arvottaa asioita - miettiä millä tehtävillä on konkreettisimmat vaikutukset kuntalaisten hyvinvointiin. Suurin osuus säästöistä on kohdistunut sosiaali- ja terveyspalveluihin ja sivistyspalveluihin, sillä niiden osuus kunnan budjetista on suuri. Haastateltavat pitivät kuitenkin valitettavan itsestään selvänä, että tällaiset säästöt tulevat tietenkin vaikuttamaan kuntalaisten hyvinvointiin. Silti näitä ratkaisuja, jotka vähentävät palveluiden tarjontaa, ei pystytty välttämään talosutilanteen takia. Haastateltavat pelkäsivät, että tämä talouden yleinen kriisiytyminen tulee vaikuttamaan pitkällä aikavälillä esimerkiksi lapsiperheiden jaksamiseen, ja sitä kautta myös suoraan lasten hyvinvointiin.

Haastateltavien mukaan tällaisessa taloustilanteessa ennaltaehkäisevien palveluiden merkitys korostuu hyvinvointityössä. Muun muassa työpaikkamenetykset ja työttömyys ovat vaikuttaneet voimakkaasti kuntalaisten hyvinvointiin, minkä vuoksi on entistä tärkeämpää panostaa työllisyyden hoitoon. Sillä estetään ihmisten passivoituminen ja syrjäytyminen. Haastateltavat kokivat, että varhaisen puuttumisen ja ennaltaehkäisyn merkitys on erityisen tärkeää, koska sillä voidaan saada pitkällä tähtäimellä säästöjä estämällä suurempien ongelmien syntyminen. Tätä kautta pystytään ehkäisemään myös suurien talousongelmien syntyminen, sillä jos kuntaan saadaan synnytettyä hyvinvointia, pitäisi myös talouden parantua ihmisten voidessa paremmin ja huolehtiessa omasta hyvinvoinnistaan. Pahoinvoinnin, esimerkiksi sairauksien ennaltaehkäisy koettiin edullisemmaksi ja inhimillisemmäksi tavaksi huolehtia asukkaiden hyvinvoinnista, kuin niiden hoitaminen jälkikäteen. Tämän vuoksi koettiin tärkeäksi panostaminen hyvinvointiin ja mielenvirkeyteen, sekä kuntoutukseen ja liikuntaan.

"Kyllä mä näen, että se on se talous, joka ne reunaehdot hyvinvoinnille asettaa. Mutta kyllä se on helpompaa pienessä kunnassa kun ihmiset tuntee toinen toisensa. Mitä se meillä esimerkiksi on vaikka lastensuojelussa, kun me pystytään ennaltaehkäisevästi tekeen näitä asioita, ennen kuin mitään pahempaa tapahtuu, niin kyllä se näkyy sitten siellä puolella." – Haastateltava 1.

4.2.3 Kunta verkoston koordinoijana

Taloudellisen liikkumavaran kaventuminen ja ennaltaehkäisevän työn merkitys on mielestäni ehkä hieman vähentänyt Ruoveden kunnan palvelukunnan roolia, ja sen tilalle on noussut kunnan merki-

tys verkostojen koordinoijana. Kun voimavaroja, erityisesti ennaltaehkäisevien palveluiden toteuttamiseen ei kunnalla ole yksin, täytyy sen turvautua sen ympärillä oleviin muihin toimijoihin. Resurssien puutteen vuoksi Ruovesi ei pysty luomaan hyvinvointia yksin, vaan kunnan tulee tehdä tiivistä yhteistyötä järjestöjen kanssa. Avainroolissa on yhteistyö, sillä yksikään palveluala, tai kunta itsessään ei pysty vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi yksilöiden käyttäytymiseen yksin.



Kuvio 9. Kunta verkoston koordinoijana.

Järjestöjen rooli hyvinvoinnin edistämisessä

Vaikeassa taloustilanteessa kolmannen sektorin roolin merkitys on korostunut entisestään, sillä sen on pitänyt paikata kunnan jättämää aukkoa palvelutoimintaan. Haastateltavat tiedostivat tämän, ja pitivätkin kolmannen sektorin roolia hyvinvointipalveluiden tuottamisessa äärimmäisen tärkeänä. Heidän mukaansa kunta haluaakin tehdä yhä enemmän yhteistyötä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, jotta tässä taloustilanteessa pystytään pitämään yllä edes se hyvinvointitaso johon kunnassa on totuttu. Haastateltavien mielestä järjestöillä on erittäin merkittävä voima hyvinvoinnin edistämisen kannalta. Kolmannen sektorin rooli korostuu erityisesti vapaa-aika sektorilla, jolla on suuri ilkeitä ogelmia ennaltaehkäisevä vaikutus. Vaikka järjestöjen toiminta on usein valtakunnallisessa ja alueellisessa mittakaavassa pientä ja näkymätöntä, se on paikallisella tasolla ää-

rimmäisen tehokasta juuri pahoinvoinnin ennaltaehkäisyssä ja hyvinvoinnin lisäämisessä - ja tätä kautta myös kunnan kulujen hillitsemisessä.

"Se järjestöjen työ on sitä sellaista pientä ja sitä sellaista näkymätöntä, jota ei ehkä mielletä siks hyvinvoinniks, mutta jos sitä ei olis, se näkyis siinä pahoinvointina. Se on sellaista pientä, mutta erittäin arvokasta työtä." – Haastateltava 1.

Haastateltavien mielestä Ruovedellä järjestöjen rooli onkin äärimmäisen tärkeä hyvinvointityössä, sillä ne tuovat kaivattuja käsipareja tekemiseen, joita kunnalla taas ei ole. Järjestötoiminta paikkaa kunnan jättämää aukkoa esimerkiksi liikuntapuolella, sillä Ruovedellä järjestöt pyörittävät pitkälti tätä toimintaa. Järjestöillä on siis merkittävä rooli kunnan hyvinvointipalveluiden tuottajan roolin paikkaajina. Kunta toki tarjoaa puitteita tälle järjestöjen vetämälle harrastustoiminnalle, mutta ilman Ruovedellä ei mahdollisesti olisi lainkaan liikunta- ja kulttuuripalveluja näissä kunnan tarjoamissa puitteissa, ainakaan nykyisessä mittakaavassa. Haastateltavat näkivätkin, että yhdessä järjestöjen kanssa kunta pystyy samaan paljon enemmän aikaan kuin jos kunta yrittäisi pärjätä omilla resursseillaan.

Ennaltaehkäisevässä työssä kukaan haastateltava ei pystynyt kieltämään järjestöjen roolin merkitystä, sillä järjestöt ovat kuntalaisten aktivoijia ja yhteisöllisyyden lisääjiä. Jo itsessään järjestötoimintaan osallistuminen lisää osallistujien hyvinvointia, saati sitten kuinka paljon hyvinvointia järjestöjen toiminta lisää ympärilleen toimintansa kohteille. Järjestötoimintaan osallistumisella saa haastateltavien mukaan ystäviä ja laajan sosiaalisen verkoston, joka kannattelee vaikeina aikoina. Järjestöillä onkin tärkeä yhteisöjä tukeva vaikutus, ja yhteisön voima on merkittävä kuntalaisen hyvinvoinnin kannalta.

"Kyllähän se (kolmas sektori) vaikuttaa hyvinvointiin. Jos ihmiset on aktiivisia, aktiivisesti mukana ja seuraa kunnan tapahtumia ja osallistuu tapahtumiin, niin kyllä ne on kaikki sitä, mikä estää sitä syrjäytymistä ja sitä sellaista passivoitumista." – Haastateltava 1.

"Järjestötoiminnasta saa itselleen iloisen ja hyvän mielen! Harrastuksen pitää olla sellaista josta ite tykkää. Siitä saa hyvän mielen ja saa tuottaa toisille myös hyvää mieltä. Se on hauskaa, ja me koetaan tärkeäksi että me pystymme tarjoamaan kaikille sitä liikunnan iloa." – Haastateltava 3.

"Järjestötoiminta ja harrastukset ja ihmissuhteet pitävät mielen virkeenä ja lisäävät henkistä hyvinvointia. Kun mieli on virkeä, jalka jaksaa nousta myös paljon korkeammalle." – Haastateltava 4.

Kunta järjestöjen tukijana

Haastateltavien mukaan kunnan verkostoitujan roolissa korostuu tällöin myös sen mahdollistava rooli, sillä kunta tarjoaa perinteisesti rahallisia avustuksia ja toimitiloja järjestöjen käyttöön. Järjestötoiminta pyörii aikalailla talkoovoimin, eli lisäksi kunnalla ei ole toimintaa antaa, mutta se pyrkii auttamaan järjestöjä juuri rahallisesti, toki omien resurssiensa puitteissa. Tämä rahallinen tuki on haastateltavien mukaan todella tärkeää järjestöille, joilla ei yleishyödyllisen luonteensa takia, ole tarjoakaan muita tuloja. Haastateltavat näkivät myös, että kunta voisi ottaa järjestöt yhä enemmän mukaan toimintansa suunnitteluun ja mukaan kunnan hyvinvointityöhön. Tällä hetkellä järjestöt ovat pystyneet vaikuttamaan hyvinvointityöhön olemalla itse aktiivisesti yhteydessä kuntaan. Heidän mukaan siellä on kuitenkin aina reagoitu hyvin järjestöiltä tuleviin ideoihin ja viety niitä eteenpäin.

Ongelmana kunnan näkökulmasta yhteistyön ja tukemisen lisäämisessä on kuitenkin kunnan resurssien puute, **sillä kunnalla ei ole huonon taloudellisen tilanteen takia tarjoakaan "ylimääräistä" rahaa panostaa järjestöihin, vaikka nimenomaan taloudellisen tilanteen kannalta järjestöjen työpanos hyvinvointityössä olisi kustannustehokkaana toimintatapana äärimmäisen tärkeää.** Mutta kuten myös kuntaa, myös järjestöjen toimintaa haittaa ihan yhtälailla resurssien puute. Järjestöissä resurssien puute kohdistuu enemmänkin henkilöstöresursseihin, minkä vuoksi niiden toimintaa on vaikea laajentaa tai lisätä, vaikka tahtoa tai taloudellisia resursseja löytyisi. Järjestöillä on ollut jo pidemmän aikaa pienellä paikkakunnalla pulaa toimijoista: asukaskanta ikääntyy ja vähentyy, eivätkä nuoret sukupolvet ole yhtä aktiivisia järjestö- ja talkootoimijoita kuin ennen. Tämän vuoksi jäljelle jääneet aktiiviset toimijat ikääntyvät ja ylikuormittuvat, jolloin järjestötoimintaa ei jakseta enää kehittää. Nuoria kuntalaisia on vaikeaa saada mukaan jatkamaan toimintaa, ja nekin jotka on saatu mukaan, muuttavat opiskelujen tai töiden perässä muualle. Esimerkiksi liikuntaharrastusten ohjaajia on vuosi vuodelta vaikeampi saada.

Tämän vuoksi haastateltavien mukaan on todella vaikeaa enää lisätä järjestötoimintaa, sillä tälläkin hetkellä kaikki järjestöjen resurssit ovat käytössä. Julkisten palveluiden ja hyvinvointivaltion heikentyessä järjestöjen rooli hyvinvointipalveluiden tuottamisessa kuitenkin kasvaa jatkuvasti. Tämä

aiheutti myös huolta haastateltavissa, sillä kuinka paljon vastuuta ihmisten hyvinvoinnista voidaan siirtää järjestöille, jotka tekevät hyvinvointityötä lähes aina korvauksetta ja vapaaehtoisvoimin. Jos toiminnassa olevia aktiivisia toimijoita rasitetaan liikaa, tulee se vaikuttamaan koko järjestötoiminnan kiinnostavuuteen.

"On siinä sekin ongelma, että helposti moititaan kuka tekee jotain tai jos joku ei tee jotain. Vapaaehtoistoiminnassa pitäis aina huomioida se, että se on sitä vapaaehtoistoimintaa eikä siitä makseta mitään. Pitäis aina huomioida jos joku tekee jotain pientäkin." – Haastateltava 4.

Ratkaisuksi järjestöjen resurssivajeeseen haastateltavat ehdottivat järjestöjen keskinäisen yhteistyön lisäämistä. Koska toimijoita on järjestöissä vähän ja pienellä paikkakunnalla usein samat toimijat toimivat useassa eri järjestössä, olisi yhteistyön lisääminen ja resurssien allokointi luontevaa ja järkevää. Järjestöjen yhteistyötä on pitkän aikaa yritetty synnyttää, mutta se on lähes aina kaatunut juuri koordinoinnin ja yhteisen tahdon puutteeseen. Järjestöistä jokainen keskittyy vain omaan toimintaansa, eikä pysty hahmottamaan laajempaa kokonaisuutta.

"Varmaan ihan sama ongelma on kaikilla järjestöillä, otetaan nyt vaikka se teatteriyhdistys esimerkiksi tai mikä tahansa muu yhdistys: talkooväkeä alkaa oleen tänä päivänä aika vähän. Se on se ongelma ja tulee tulevaisuudessakin oleen ongelma. Mutta se, että pystyis niitä talkooresursseja käyttään limittäin vois olla ratkaisu. Urheiluseurojen porukka vois olla ihan hyvin myymässä makkaraa kesäteatterissa ja toiste päin. Että käytettäis niitä yhteisiä resursseja, niin lopun kaiken se kuormitus sitten kevenee. Kun saa sitten itse valita että koska on ja missä on. Semmosta ehkä itte kaipaisin: heittäytymistä koko kylän eteen. Ja se on tämmösessä pienessä kylässä aivan oleellinen asia, että kaikki tuntee kuuluvansa samaan porukkaan ja ponnisteltais niitä samoja tavoitteita kohtaan" – Haastateltava 5.

Haastateltavat näkivät kunnan roolin tässä yhtälössä nimenomaan järjestöjen keskinäistä toimintaa koordinoivana. Järjestöt tietävät kunnan taloudellisen tilanteen, joten ymmärtävät ettei rahallista tukea voida enää lisätä, mutta kunnan tulisikin ottaa yhä enemmän vastuuta verkostojen koordinoinnista, ja olla mukana järjestöjen prosesseissa koollekutsujana ja tiedon välittäjänä. Haastateltavat näkivätkin kunnan eräänlaisena sateenvarjona, jonka alle järjestöjen resurssit koottaisiin.

”Kunnan tulisi olla koordinoivana, kokoavana koollekutsujana ja pitää sitä yhteistä neuvonpitoa. Sillä ei kauheesti resursseja oo suunnata järjestötoimintaan, mutta lähinnä se koordinointi vois olla se oleellinen asia, minkä mä näkisin. Sitten se itse varsinainen panos tulis yhdistyksiltä. Se on mun näkemys.” – Haastateltava 5.

”Ruovesikin on pieni kunta, niin hyvin vähän seurat tekee keskenään yhteistyötä. Jokainen tekee omaa juttuansa. Täytyis olla varmaan joku ulkopuolinen, joka koordinois sitä toimintaa. Toki meillä, jotain tapahtumia järjestetään yhteistyössä, mutta kyllähän sitä yhteistyötä pitäis lisätä - siinähan sitä voimaa ois.” – Haastateltava 3.

Yksilön vastuu hyvinvoinnista

Haastateltavien mielestä hyvinvoinnin edistämisen vastuusta keskusteltaessa on myös aina tärkeä muistaa ihmisten oma rooli hyvinvointinsa avaintekijänä. Hyvinvointiyhteiskunnalle, hyvinvointikunnille tai ”hyvinvointijärjestöille” ei voi säilyttää kaikkea vastuuta hyvinvoinnista. Kunta voi tarjota puitteita hyvinvoinnin edistämiseksi ja huolehtia ihmisten perustarpeiden tyydyttämisestä, mutta kuten analyysin alussa nousi esiin, hyvinvointiin vaikuttaa niin moni asia, ja kaikkiin kunnalla ei ole vaikuttamismahdollisuuksia.

Hyvinvoinnin kokemukseen vaikuttavat haastateltavien mukaan muun muassa ihmisen ja hänen lähipiirinsä asenteet siitä, mitä hyvinvointi on. Julkisenhallinnon kriisin ja järjestöjen resurssin puulan keskellä ihmisen oma rooli oman ja läheistensä hyvinvoinnin edistäjänä korostuu entisestään. Kunta pystyy ehkä viestinnän ja ohjauksen avulla pyrkiä vaikuttamaan ihmisten tekemiin valintoihin, mutta haastateltavien mielestä kaikkea vastuuta hyvinvoinnista ei voi antaa julkiselle sektorille. Hyvinvointi on lähtöisin ihmisestä, ja ihminen voi itse pienillä teoillaan vaikuttaa koko yhteisön hyvinvointiin.

”Kunta voi tarjota niitä perushyvinvoinnille hyviä puitteita. Hyvinvointipalvelut on meidän valtiossa aika hyvin rakennettu. Ja sinänsä yhteiskunta pyrkii huolehtimaan siitä, että kaikki voi hyvin. Mutta silti puhutaan jatkuvasti, että huono-osaisuus lisääntyy ja on yksinäisyyttä, tämmöstä niinku yhteiskunnan ulkopuolelle joutumista. Koetaan, ettei saada riittävästi tukea ja muuta. Mutta se on taas sitä, ettei ihmiset välttämättä pysty huolehtimaan itse siitä omasta hyvinvoinnistaan. Kun siinä ei oo vain yh-

teiskunnan ja hyvinvointivaltion vastuu, vaan myös yksilön vastuu.” – Haastateltava 2.

"Mutta ei mulla mitään tyhjentävää vastausta tähän hyvinvointiin oo. Piittää muistaa itse kukin pitää se mielessä. Se on niitä pieniä tekoja, naapurin auttamista ja muuta pientä..." – Haastateltava 1.

4.3 Miten Ruoveden kunnan rooli tulee muuttumaan tulevaisuudessa?

Ruoveden kunnan rooli on muuttunut taloudellisten ja toiminnallisten toimintaympäristön muutosten myötä. Taloudellisen liikkumavaran kaventuminen on pakottanut Ruoveden kunnan siirtymään sote-palveluiden tuottamisessa isäntäkuntamalliin, jolloin perinteisen palvelukunnan roolista on siirrytty kohti poikkihallinnollisuutta korostavan palvelukunnan roolia. Poikkihallinnollinen hyvinvoinnin edistäminen vaatii kuitenkin kaikkien toimijoiden välistä yhteistyötä, eikä kunta taloudellisten ongelmien takia pysty vastaamaan ennaltaehkäisevistä palveluistaan yksin, minkä vuoksi kolmannen sektorin rooli hyvinvointityössä on korostunut. Ruovesi ei pystykään vastamaan hyvinvointivastuuseen pelkkänä palvelukuntana, vaan kunta on yhä riippuvaisempi kuntaorganisaation ulkopuolisista toimijoista. Palvelukunnan rooli on saanut siis piirteitä myös verkostokunnan roolista.

Hyvinvoinnin edistämisen ja kunnan itsenäisyyden kannalta tämä yhteistyö on haastattelijoiden mukaan koettu positiiviseksi, sillä yhteistyö Virtain kanssa on lisännyt molempien ääntä valtakunnallisessa ja alueellisessa edunvalvonnassa. Tämä nähtiin erittäin hyväksi myös tulevaisuuden kannalta, sillä kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, tulevaisuudessa ainakin sosiaali- ja terveyspalvelut tullaan mitä luultavimmin järjestämään alueellisesti laajemmissa kokonaisuuksissa. Mahdolliseksi järjestämistavaksi on esitetty kuntayhtymämallia ja Ruoveden kokemusten mukaan suurissa kuntayhtymissä on vaarana, että pienten yksittäisten kuntien vaikuttamismahdollisuudet paikallistason asioihin jäävät pienemmiksi, kuin mitä ne ovat nyt tässä nykyisessä isäntäkuntamallilla tehtävässä yhteistyössä.

Haastattelijat näkivät erittäin positiivisena vaihtoehtona sen, että tulevaisuudessa tätä alueellista yhteistyötä naapurikuntien kanssa tullaan lisäämään. Ruovedellä tehdään jo nyt paljon yhteistyötä naapurikuntien kanssa palveluiden tuotannossa, esimerkiksi kirjastoauto on yhteinen Virtain kanssa ja opistopalveluita tuotetaan yhteistyössä Mäntän kanssa. Haastateltavat näkivät kuitenkin mahdollisena, että isäntäkuntamallia voitaisiin mahdollisesti laajentaa koskemaan myös muita kuin sote-palveluita siten, että alueen kunnista joku kunta erikoistuisi yhden hyvinvointipalveluntuottamiseen

ja toinen toiseen. Kyse on kuitenkin pitkälti hallinnollisista raja-aidoista, joita voisi hyvin kaataa kuntien väliltä pois. Erityisen tärkeänä nähtiin, että yhteistyötä alueellisen elinkeinopolitiikan saralla tehtäisiin enemmän.

Ruoveden kunnan ja kaikkien muiden pienten kuntien roolin muodostumisen kannalta suurimpana lähitulevaisuuden kysymyksenä on kuitenkin valtion sosiaali- ja terveystalouden rakenne uudistus, joka voi muuttaa kuntien roolia täysin. Tämä aiheutti huolta myös haastateltavissa, vaikka tarve sote-uudistukselle ymmärrettiin. Haastateltavat pelkäsivät, että uudistuksen myötä palvelut katoavat alueelta ja hyvinvointityö sote-palveluiden osalta siirtyisi suuriin kuntayhtymiin, joissa Ruovedellä ei vaikutusmahdollisuuksia käytännössä olisi. Uudistuksen pelättiin lisäävän hallinnon tasoja ja byrokraattisuutta, joka veisi resursseja pois arjen hyvinvointityöstä ja lisäisi pitkällä tähtäimellä sote-palveluiden kustannuksia.

Haastateltavat pelkäsivätkin, että ne hyödyt, jotka on saavutettu hyvässä yhteistyössä Virtain kanssa menevät sote-uudistuksen myötä hukkaan. Pelättiin, että sote-uudistuksen jälkeen päädyttäisiin yhtä toivottomaan tilanteeseen, jonka Ylä-Pirkanmaan peruspalvelukuntayhtymään kuulumisen aiheutti ja kustannukset tulevat nousemaan taas pilviin. Lisäksi pelättiin, että kunta ei pysty enää isoihin kuntayhtymiin siirryttäessä vaikuttamaan hyvinvointiin poikkihallinnollisesti, jos vaikuttamismahdollisuudet sote-palveluihin vähenevät. Sosiaali- ja terveystaloudet kuitenkin kulkevat haastateltavien mukaan kulkevat käsi kädessä muiden palveluiden kanssa. Jos tämä linkitys näiden palveluiden välillä katoaa, on vaarana, että hyvinvointikertomuksesta ja yleisestikin kunnan hyvinvointivastuusta tulee paperinmakuista ja tehotonta. Uhkakuvana on, että sote-uudistuksen jälkeen hyvinvointityön ennaltaehkäisevään puoleen ei kiinnitetä sote-palveluissa enää huomiota.

Toisaalta haastateltavat näkivät myös toivoa sote-uudistuksessa, sillä sote-palveluiden siirtämisen jälkeen kunnan tehtäväkuva selkiytyisi ja kunnan vastuu ennaltaehkäisevässä työssä ja paikallisessa edunajamisessa korostuisi. Voidaankin nähdä, että sote-uudistuksessa kunnan rooli tulee muuttumaan perinteisestä palvelukunnasta kohti verkostokuntaa, joka yhdessä muiden alueen toimijoiden kanssa pyrkii vastamaan hyvinvointivastuuseen ennaltaehkäiseviin hyvinvointipalveluihin ja järjestötoimintaan panostamalla.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Vaikka sote-uudistus laitettiin vuonna 2015 päättyneen hallituskauden osalta jäihin perustuslaillisten ongelmien takia, tulee sote-uudistus muodossa tai toisessa vääjäämättä päättäjien agendalle seuraavalla hallituskaudella. Tätä tuki myös sosiaali- ja terveysministeriön johtajan Satu Koivisto (2015), jonka mukaan työtä sote-uudistuksen eteenpäin viemiseksi tullaan jatkamaan. Uudistuksen taustalla suuri yhteiskunnallinen murros, minkä vuoksi sote-uudistus tulee muuttamaan julkisen vallankäytön rakenteita paljon laajemmin kuin pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollossa, sillä se vaatii kuntien ja valtion aluehallinnon työnjaon ja valtasuhteiden miettimistä uusiksi (Pietinen 2015).

1990-luvun jälkeen valtiokeskeisestä institutionaalisesta hyvinvointivaltiosta siirryttiin kohti pluralistista hyvinvointiyhteiskuntaa, jossa valtaa ja vastuuta julkisista palveluista siirrettiin paikallistalolle ja vastuuta hajautettiin useille toimijoille. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että sote-uudistus tulee muuttamaan pluralistista hyvinvointiyhteiskuntaa siten, että paikallistason hyvinvointivastuu siirtyy osaltaan takaisin tiukempaan valtionohjaukseen. mutta toisaalta resurssien puutteen vuoksi pluralistisen yhteiskunnan kansalaisyhteiskuntaa painottava piirre tulee mitä luultavimmin samaan yhä enemmän painoarvoa, kun resurssipulan takia kunnan vastuuta hyvinvoinnista hajautetaan järjestöille ja yksilöille. Jos sote-uudistus toteutuu tulevaisuudessa, hyvinvointivastuu tulee siirtymään sote-uudistuksen toteutuessa sote-palveluiden osalta yhä suuremmassa määrin valtiolle, kun taas ennaltaehkäisevässä hyvinvointityössä vastuu tulee siirtymään mitä todennäköisimmin kansalaisyhteiskunnan ja yksilöiden vastuulle, varsinkin jos Big society -liike tulee leviämään voimakkaammin myös Suomeen.

Näyttääkin siltä, että Zetterbergin mallissa ollaan siirtymässä takaisin valtio-kunta suhteen osalta lähemmäs kohti perinteisen hyvinvointivaltion sosiaalidemokraattista mallia, jossa hyvinvointipalveluita tuotetaan tiukassa valtion ohjauksessa ja ylhäältä alaspäin johdettuna. Valtio-kansalaisyhteiskunta-tasolla ja paikallistasolla (kunta-kansalaisyhteiskunta) pluralistinen malli tulee taas saamaan aikaisempaa suurempaa painoarvoa, kun vastuuta hyvinvoinnista vieritetään resurssipulan takia yksilöille ja järjestöille. Tämä vastuun siirto nostaa pakostakin esiin kysymyksen siitä, mitä jää jäljelle perinteisestä palvelukunnasta sellaisena kuin se nykyisin mielletään, jos kunnilta poistetaan vastuu sote-palveluista, jotka ovat tällä hetkellä kuntien suurin palvelukokonaisuus (Pietinen 2015)?

Suomen Kuntaliiton varatoimitusjohtajan Timo Kietäväisen (2014) mielestä kuntien rooli tulee muuttumaan merkittävästi sote-uudistuksen toteutuessa. Hänen mukaansa kuntien rooli muuttuisi sote-uudistuksessa palveluiden järjestäjästä palveluiden tuottajaksi pääsääntöisesti kuntayhtymien kautta. Kietäväisen mukaan kunnille jää kuitenkin merkittävä määrä muita tehtäviä, joilla ne pystyvät vastaamaan hyvinvointivastuuseen. Ne ovat yhä tärkeitä kansalaisyhteiskunnan tukijoita ja kansanvallan toteuttajia. Myös kuntien rooli paikallisen ja alueellisen elinvoiman edistäjänä korostuu.

Sote-uudistus ilmentääkin kuntien ja valtion suhteen muuttumista, mutta se pakottaa kunnat myös miettimään omaa rooliaan suhteessa muihin paikallisiin toimijoihin. Kysymys onkin siitä halutaanko suomalaisissa kunnissa profiloitua enemmän eteläeurooppalaisiksi identiteetikunniksi vai governance-henkisiksi verkostokunniksi? Tekemieni haastattelujen perusteella kunnissa ei olla valmiita luopumaan perinteisestä palvelukunnan roolista, sillä kunnilla on tärkeä rooli hyvinvoinnin mahdollistajana alueilla. Kunnan toimijat näkevät, että kuntalaisten hyvinvointi lähtee pitkälti kunnallisista palveluista, mikä selittää myös sen minkä takia kunnilla on ollut perinteisesti vahva rooli hyvinvointipalveluiden tuottajana. Siksi uskonkin, että todennäköisempää on, että kunnat tulevat profiloitumaan palveluita yhteistyössä tuottaviksi verkostokunniksi kuin identiteetikunniksi, joilla on vain ohut vastuu palveluiden tuottamisessa.

Tämän vuoksi sote-uudistuksessa ei ole pelkästään kyse vain valtio–kunta-suhteen uudelleen muotoutumisesta, vaan kunnissa tulee miettiä uudelleen myös sitä, miten ne pystyvät muuttamaan omia rakenteitaan siten, että ne pystyvät uudessa tilanteessa vastamaan niille jääneeseen hyvinvointivastuuseen. Hyvinvointia ei voida enää edistää ja ilkeitä ongelmia ehkäistä yksinkertaisilla toimenpiteillä ilman poikkihallinnollista ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä. Koska hyvinvoinnin edistäminen on kuntien perustehtävä, tulisi hyvinvoinnin maksimoiminen olla kaikkien kuntien strategisena toimintatavoitteena, ja toimintaympäristön muutoksen takia yhteistyön tulisi olla se keino, jolla tämä tavoite toteutetaan.

Rakenteiden muuttaminen ei kuitenkaan tapahdu itsestään vaan kuntien olisi tietoisesti varattava muutokseen taloudellisia voimavaroja ja henkilöstöresursseja. Miten tämä onnistuu, onkin mielenkiintoinen kysymys, sillä valtio vastaa pitkälti kuntien toiminnan resursseista. Viime vuosina suuntaus näyttää olleen pitkälti se, että kuntien resursseja on pienennetty ja tehtäviä lisätty, minkä vuoksi kunnilla ei ole kovin suurta taloudellista liikkumavaraa. Siksi nyt kun sote-uudistus pakottaa valtion ja kunnat hallintorakenteiden uudistamiseen, olisi hyvä hetki miettiä uudelleen myös valtion resursiohjausta ja kuntien toiminnan rahoitusta.

Tulevaisuuden suurena kysymyksenä tässä hallinnollisessa murroksessa onkin se, millä resursseilla kuntien ajatellaan vastaavan niille jäävään hyvinvointivastuuseen? Jos tähän ei kohdisteta riittäviä resursseja, onko vaarana se, että yhä suurempi osa hyvinvointivastuusta vieritetään järjestöjen ja yksilöiden vastuulle? Tuleeko sote-uudistus tarkoittamaan hyvinvointikuntien häviämistä ja hyvinvointivaltion, kansalaisyhteiskunnan ja voimaannutettujen yksilöiden nousua hyvinvoinnin vastuunkantajina?

LÄHTEET

Alasuutari P. (2006) Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Teoksessa Risto H. & Luhtakallio E. (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Sivut 43–64. Gaudeamus. Helsinki

Aro T., Forsman P., Kynäslahti S., Siren L. Porin kaupungin hyvinvointikertomus valtuustokaudella 2009–2012. Porin kaupunki.

<http://www.pori.fi/material/attachments/viestinta/AFMiUuxtJ/Hyvinvointikertomus2009-2012.pdf>

Viitattu 16.1.2015

Commission on Big Society (2011) Powerful People, Responsible Society. The Report of the Commission on Bog Society. ACEVO. Lontoo.

<http://www.institute-of-fundraising.org.uk/library/powerful-people-responsible-society/> Viitattu

3.4.2015

Harisalo R. Miettinen E. (2004) Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere university Press. Tampere.

https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/68035/hyvinvointivaltio_2004.pdf?sequence=3 Viitattu

16.1.2015

Haveri A., Anttiroiko A. (2009) Kuntajohtaminen: Haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi I, Sinervo L. (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentymisen. sivut 191–211. Tampereen Yliopisto. Tampere.

Haveri A., Laamanen E., Majoinen K. (2003) Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Heinämäki L. (2012) Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Tutkimus 75/2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki.

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80407/aeaadcaa-9bdd-43ba-a7b2-bdb7b3fe1238.pdf?sequence=1> Viitattu 10.12.2014

Hirsjärvi S., Remes P., Sajavaara P. (2007) Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Hyypä M. T. (2002) Elinvoimaa yhteisöstä. Sosiaalinen pääoma ja terveys. PS-kustannus. Jyväskylä.

Hämäläinen T. (2014) Hyvinvoinnin lähteet niukan talouskasvun ja budjettileikkausten maailmassa. Kirjan Well-Being and Beyon: Broadening the Public and Policy Discourse keskeiset johtopäätökset. Sitra. Helsinki

http://www.sitra.fi/julkaisut/muut/Hyvinvoinnin_lahteet_niukan_talouskasvun_ja_budjettileikkausten_maailmassa.pdf Viitattu 5.1.2015

Kietäväinen T. (2014, Marraskuu 21) Käsitys kunnasta määriteltävä uudelleen. Kuntaliiton tiedote. Pirkanmaan kuntapäivät. Tampere.

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/11/Sivut/2014-11-21--kietavainen-pirkanmaa-maakuntatilaisuus.aspx> Viitattu 14.1.2015

Koivisto T. (2015, Huhtikuu 23) Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen uudistuvissa rakenteissa. STM:n esitys THL:n järjestämässä Hyvinvointia luodaan kunnissa - seminaarissa. Terve kunta -verkosto. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki,

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Kuntaliitto 2014. Kunnat näkevät paljon täsmennettävää sote-esityksessä. Kuntaliiton tiedote 22.10.2014. Kuntaliiton www-sivut.

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/10/Sivut/2014-10-22-kuntien-sotelausunnot-analyysi.aspx> Viitattu 4.11.2014

Kuntaliitto 2015. Tietoa sähköisestä hyvinvointikertomuksesta. Sähköisen hyvinvointikertomuksen www-sivut.

<http://www.hyvinvointikertomus.fi/help> Viitattu 18.4.2015

Kröger T. (1997) Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Acta Universitas Tampensis 561. Tampereen yliopisto. Tampere

Laurinkari J. (2010) Hyvinvointipolitiikan talous. Teoksessa Niemelä P. (toim.) Hyvinvointipolitiikka. sivut 68—89. WSOYproOy. Helsinki.

Lepistö A. (2011) Kuntien hyvinvointivastuu – kohtuuton taakka. Teoksessa Haveri A., Stenvall J., Majoinen K. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Sivut 396–400. Acta nro224. Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Mikkonen J. (2015) Terveiden tasa-arvon tulevaisuus. Demos Helsinki/Briefing. Helsinki

<http://www.demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2015/01/Terveiden-tasa-arvon-tulevaisuus.pdf> Viitattu 5.4.2015

Möttönen S. (2002) Kunnat, järjestöt ja paikalliset verkostot. Teoksessa Ruuskanen P. Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. Sivut 112–135. PS-kustannus. Jyväskylä.

Möttönen S., Niemelä J. (2005) Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus. Jyväskylä

Möttönen S. (2009) Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia? Julkaisussa Yhteiskuntapolitiikka 1/2009. sivut 60-71. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101187/mottonen.pdf?sequence=1> Viitattu 18.1.2015

Niemelä P. (2010) Hyvinvointipolitiikan teoria. Teoksessa Niemelä P. (toim.) Hyvinvointipolitiikka. Sivut 16–37. WSOYproOy. Helsinki.

Niiranen V. (2010) Hallinto ja ohjaus. Teoksessa Niemelä P. (toim.) Hyvinvointipolitiikka. Sivut 90–106. WSOYproOy. Helsinki

Nyholm I. (2011) Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri A., Stenvall J., Majoinen K. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Sivut 128–140. Acta nro224. Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Oulasvirta L., Ohtonen J., Stenvall J. (2002) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasa-painoista ratkaisua etsimässä. STM-julkaisuja 2002:19. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Pauni M. (2013) Elävän kuntastrategian kulmakivet. USO2-verkostoprojektin kehittämisaloite. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntajohtaminen/strateginen->

[johtaminen/Documents/USO2%20EI%C3%A4v%C3%A4n%20kuntastrategian%20kulmakivet.pdf](#)
Viitattu 7.1.2015

Perttilä K., Orre S., Koskinen S., Rimpelä M. 2004. Kuntien hyvinvointikertomus. Hankkeen loppu-raportti. Aiheita 7/2004. STAKES. Helsinki.
http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/muut/Aiheita7_2004.pdf Viitattu 17.11.2014.

Perttilä K, Hakamäki P, Hujanen T, Ståhl T. 2009 (toim). Terveiden edistämisen taloudellinen ar-viointi kunnissa. TEVA-hankkeen väliraportti terveyden edistämisen taloudellisesta arvioinnista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 8/2009.
<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80333/9c078431-6be6-4c41-ab57-16a14f74432c.pdf?sequence=1> Viitattu 5.1.2015

Pietinen K. (2015, Huhtikuu 4.) Sote olisi myös kuntauudistus. Pääkirjoitus. Helsingin Sanomat.
<http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1428031067891?jako=af04c056315143283da700e2f3b449bf&ref=tw-share> Viitattu 6.4.2015

Pihlaja R. (2010) Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti. Maa-seutupolitiikan yhteistyöryhmö, kansalaisjärjestöteemaryhmä. Seinäjoki/Mikkeli

Pihlajaniemi T. (2006) Kuntarakenne murroksessa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkai-sut nro 53. Pole-Kuntatieto Oy. Helsinki.
<http://www.kaks.fi/sites/default/files/Tutkimusjulkaisu%2053.pdf> Viitattu 16.1.2015

Pirkanmaan liitto (2015) Kehitämme maakuntaa. Pirkanmaan liiton www-sivut.
<http://www.pirkanmaa.fi/> Viitattu 5.4.2015

Rhodes R. A. W. (2000) Governance and Public Administrations. Teoksessa: Pierre, J. (toim.) De-bating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford University Press. Oxford

Rittel H. W. J. & Webber M. M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences 4, Sivut 155-169. Amsterdam.
http://www.uctc.net/mwebber/Rittel+Webber+Dilemmas+General_Theory_of_Planning.pdf Viitat-tu 3.4.2015

Ruoveden kunta 2013. Tilinpäätöskirja vuodelta 2013.
http://ruovesi.absent.fi/files/4614/0084/3502/Tilinpäätöskirja_2013.pdf Viitattu 4.11.2014

Ruoveden kunta 2014a. Hyvinvointikertomus 2013–2016.
<http://kunta.ruovesi.fi/dynastia/kokous/2014315-2-1.PDF> Viitattu 8.4.2015

Ruoveden kunta 2014b. Ohjausryhmän esitys talouden tasapainottamisohjelmaksi 2014–2016.
<http://www.ruovesi.fi/files/3114/0981/7321/tasapainotuspaketti>. Viitattu 4.11.2014

Ruoveden kunta 2015. Tilinpäätöskirja vuodelta 2014.

Ruuskanen P. (2002) Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. PS-kustannus. Jyväskylä

Ryynänen A. (2004) Kunta valtion valvonnassa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut. Nro 44. Pole-Kuntatieto Oy ja Aimo Ryynänen. Helsinki.

Saari J. (2011) Hyvinvoinnin kentät. Teoksessa Saari J. (toim.) Hyvinvointi. Suomalaisen yhteis-kunnan perusta s.33–78. OY Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Helsinki

Saaranen-Kauppinen A., Puusniekka A. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto, www-sivut. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Tampere

<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus> Viitattu 18.11.2014

Salmela S. 2011. Terveempi Pohjois-Suomi. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koulutus- ja kehittämissuunnitelma vuosille 2011–2014. Pohjois-Pohjoanmaan sairaanhoitopiiri. Terveempi Pohjois-Suomi -hanke. Oulu.

https://www.ppshp.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/npp/embeds/23021_HyTE-koulutus-ja_kehittämissuunnitelma_2011_2_.pdf Viitattu 5.1.2015

Savolainen J. (2014, Marraskuu 6) Sote-uudistus on umpikujassa. Helsingin Sanomat.

<http://www.hs.fi/kotimaa/a1415169431261> Viitattu 26.11.2014

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2001a) Terveys 2015 -kansanterveysohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2001:8. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2001b) Valtionvarainministeriön periaatepäätös Terveys 2015 –kansanterveysohjelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuka 2001:4. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2006) Terveiden edistämisen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:19. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-9303.pdf Viitattu 26.11.2014

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) (2008) Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:16. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) 2012. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-22206.pdf Viitattu 5.1.2015

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) 2015a. Sote-uudistus. Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivut. Päivitetty 16.4.2015.

http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus Viitattu 19.4.2015

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) 2015b. Sote-sanasto. Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivut.

<http://www.stm.fi/palvelurakenneuudistus/kasitteet> Viitattu 19.4.2015

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra) (2014, Helmikuu 28) Sitran trendit: Suuri vallan uusjako. Sitran www-sivut.

<http://www.sitra.fi/artikkelit/talous/sitran-trendit-suuri-vallan-uusjako> Viitattu 5.4.2015

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra) (2015, Tammikuu 19) Sitran trendit: Hyvinvointi korostuu. Uutiset. Sitran www-sivut.

<https://www.sitra.fi/uutiset/megatrendit/sitran-trendit-hyvinvointi-korostuu> Viitattu 5.4.2015

Terveydenhuoltolaki 30.12.2010/1326.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) 2008. Hyvinvoiva ja terve kunta. Tukiaineistoa kuntajohdolle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki.

<http://www.thl.fi/documents/10531/106402/Kide%202009%201.pdf> Viitattu 6.1.2015

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) 2010. Johtaminen tukee hyvinvoivaa ja tervettä kuntaa. Tukiaineistoa kuntajohdolle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki

<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/79999/b719dda6-d5dc-4133-86ef-ebfbd4d1ae05.pdf?sequence=1> Viitattu 6.1.2015

Tilastokeskus (2015) Tilastot: Elinolot. Tilastokeskuksen www-sivut.

<http://www.stat.fi/til/eli.html> Viitattu 1.4.2015

Tuomi J., Sarajärvi A. (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki

Uusitalo M., Perttilä K., Poikajärvi K. & Rimpelä M. (2003) Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen (TEJO). Esitutkimusraportti. Aiheita 21/2013. STAKES. Helsinki.

<http://thl32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/77724/Aiheita22-2003.pdf?sequence=1> Viitattu 17.11.2014

Valkama H. (2014) Kohti täydellistä ihmistä. IMAGE 211/Kesäkuu 2014. IMAGE-lehden www-sivut.

<http://www.image.fi/image-lehti/kohti-taydellista-ihmista> Viitattu 5.4.2015

Valtioneuvosto (2007) Hallituksen terveyden edistämisen politiikkaohjelma.2007–2011. Helsinki

Valtionvarainministeriö 2011. Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet – normihanketyöryhmän ehdotukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2011. Valtionvarainministeriö. Helsinki.

http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20110217Kuntii/Normihanketyoeryhmaen_raportti.pdf Viitattu 26.11.2014

Wilschman K., Ståhl T., Muurinen S., Perttilä K. (2008) Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnissa. Raportti kunnanjohtajien kyselystä 2007. STAKESin työpapereita 16. STAKES. Helsinki.

Liite 1. Teemahaastattelu runko

Teema 1. Hyvinvointi

- Mitä hyvinvointi on?
- Miten ruovesiläiset mielestäsi voivat? Miten kunta pystyy vaikuttamaan ruovesiläisten hyvinvointiin?
- Hyvinvoinnin edistäminen on yhä yksi kuntien tehtävistä. Millaisia kokemuksia teillä on nyt asiasta, kun Ruoveden sote-palvelut ovat osa Virtain järjestelmää?
- Millaisia vaikutuksia sote-palveluiden rakenteiden muutoksilla on ollut ruovesiläisten hyvinvointiin? Miten kunnan rooli on muuttunut sote-palveluiden siirtämisen myötä?
- Miten hyvinvointi vaikuttaa kunnan elinvoimaan? Millainen on elinvoiman suhde hyvinvointiin nyt kun sote-palveluiden tilanne on muuttunut?

Teema 2. Yhteistyö ja johtaminen

- Miten hyvinvoinnista huolehtiminen näkyy:
 - o kuntastrategioissa? Millaisia tavoitteita Ruovedellä on hyvinvoinnin edistämiseksi? Miten hyvinvointia mitataan?
 - o kuntapolitiikassa?
 - o kuntapalveluiden johtamisessa? Millaisena näette johdon roolin hyvinvoinnin edistämiseksi?
- Miten hyvinvoinnin edistäminen näkyy eri kuntapalveluiden sektoreilla? Miten vastuut hyvinvoinnin edistämiseksi jakautuvat kunnan eri hallinnon alojen kesken?
- Miten järjestöjen ja yhdistysten toiminta vaikuttaa ruovesiläisten hyvinvointiin? Millaista yhteistyötä Ruovedellä tehdään yhdistysten ja järjestöjen kanssa?

Teema 3. Hyvinvointijohtamisen resurssit ja välineet

- Miten taloudelliset vaikeudet ovat vaikuttaneet hyvinvointityöhön?
- Miten sote-palveluiden siirtäminen Virroille on muuttanut resurssien jakautumista?
- Mitä välineitä kunnalla on nyt käytettävissä hyvinvointityön tukena? Millaisia kokemuksia teillä näistä välineistä on?